



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 23
TOMO I

Marzo de 2023

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 23
TOMO I

Marzo de 2023

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

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 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 55

■ **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.....

1581

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1599

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1987

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 2057

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2065

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 2117

■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	2289
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	2411
■ CUARTA PARTE	
Plenos Regionales	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	2649
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.....	2845
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	2853
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	3271

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	3693
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 1	
Pleno.....	4115
■ Subsección 3	
Ministra Presidenta	4123
■ Subsección 4	
Comités.....	4137
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	4143
■ NOVENA PARTE	
Índices	
Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4171
Índice de Sentencias	4217
Índice de Votos	4235
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	4447
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4529

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	4531
Índice en Materia Constitucional.....	4533
Índice en Materia Penal	4541
Índice en Materia Administrativa.....	4549
Índice en Materia Civil.....	4561
Índice en Materia Laboral	4571
Índice en Materia Común.....	4583
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4603
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4607
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4615
Índice de Ordenamientos	4665

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.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o por alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

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

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

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

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

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

TESIS DE LOS PLENOS 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>

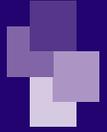
TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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 (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL AUTORIZADO DE LA PARTE QUEJOSA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, PARA INTERPONERLO A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 37/2021. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE
CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO
EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMU-
NICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA Y EL SEGUNDO TRI-
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO. 23 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ
VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA
LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT,
JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA APARTÁNDOSE DE LOS PÁRRA-
FOS DEL CUARENTA Y NUEVE AL SESENTA Y UNO Y NOVENTA
Y UNO. AUSENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. PONENTE: NORMA
LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTE-
RROSAS CASTORENA.



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

Vistos los autos para dictar sentencia en la contradicción de criterios **37/2021**.

ANTECEDENTES:

1. Primero.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Por escrito presentado el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, signado por **Elías Antonio Martínez Benítez**, autorizado en términos amplios por el quejoso recurrente en el amparo en revisión **387/2019**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado referido, al resolver el **amparo en revisión 387/2019**, en contra del sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver el **amparo en revisión 31/2020** del que derivó la tesis XVI.2o.P.1 K (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR VÍA ELECTRÓNICA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE TENERSE POR NO INTERPUESTO EL PROMOVIDO POR EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, SI EL QUEJOSO NO LO AUTORIZÓ PREVIA Y EXPRESAMENTE PARA ESE EFECTO."¹

2. Al respecto, el denunciante precisó que la contradicción de criterios es respecto al tema de si el autorizado en términos amplios requiere de un permiso especial y expreso del autorizante para interponer recurso de revisión por la vía electrónica.

3. Segundo.—**Trámite ante este Alto Tribunal.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de uno de marzo de dos mil veintiuno, admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, febrero de 2021, Tomo III, página 2919.



aludida, la cual se registró con el número **37/2021**; asimismo, determinó que la competencia para conocer de ésta, correspondía al Tribunal Pleno, solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes remitieran la versión digitalizada de las resoluciones originales o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias relativas a los amparos en revisión 387/2019 y 31/2020 de su índice, respectivamente, así como del proveído en el que informen si el criterio sustentado en dichos asuntos se encuentran vigente y remitió los autos para su estudio a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

4. Por proveído de siete de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los oficios emitidos por los tribunales contendientes por los que informaron que sus criterios continuaban vigentes y al considerar debidamente integrado el expediente remitió el presente asunto a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

CONSIDERACIONES:

5. Primera.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de criterios formulada entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en contra del sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, por tratarse de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

6. Segunda.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por **Elías Antonio Martínez Benítez**, autorizado en términos amplios del quejoso recurrente en el



amparo en revisión **387/2019**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, órgano contendiente en la presente contradicción.

7. Tercera.—**Existencia de la contradicción.** Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, al cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. En efecto, este Tribunal Pleno ha determinado que la existencia de una contradicción de criterios está condicionada a que el pronunciamiento de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.²

² Al respecto, ver la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis P. XLVII/2009, emitidas por este Alto Tribunal con los rubros y textos que respectivamente se transcriben: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el



9. Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7)

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la



10. Asimismo, ha determinado que a fin de cumplir con la finalidad del sistema de contradicción de criterios, consistente en acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una tesis jurisprudencial, es indispensable que se decidan o superen las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos sino también cuando uno de ellos sea implícito e indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso.

11. Ello, en razón que de estimarse que en el supuesto apuntado no puede configurarse la contradicción de criterios, se seguirían resolviendo negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales de forma diferente sin justificación legal alguna; en el entendido de que no es obstáculo para estimarlo así el desconocimiento de las razones o consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar ese criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la tesis jurisprudencial que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuya la contraposición.³

existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67)

³ Al respecto, consultar la jurisprudencia P./J. 93/2006, emitida por este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsiguiente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose



12. Los parámetros apuntados adquieren especial relevancia en este caso en concreto, dado que la contradicción de criterios se denunció, precisamente, respecto de un criterio expreso en relación con uno implícito e indubitable, tal como se advierte de los elementos de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que, en lo conducente, se precisan.

13. Decisión del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver el amparo en revisión **31/2020**. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

14. **Materia del recurso.** La sentencia de ocho de enero de dos mil veinte, emitida por el Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en la ciudad de León, en el juicio de amparo indirecto 519/2019, por la que concedió para efectos el amparo a la quejosa, contra el auto de formal prisión dictado el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve por la Jueza Tercero Penal de Partido de León, Guanajuato, en la causa penal 117/2018, en el que tuvo por acreditada la probable responsabilidad de la quejosa en la comisión del delito de peculado, en agravio de la administración pública y la hacienda pública del Municipio de León, Guanajuato; y su ejecución.

15. **Determinación en el amparo en revisión 31/2020.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, en sesión por videoconferencia de nueve de junio de dos mil veinte, en lo que aquí interesa, resolvió no tener por interpuesta la revisión principal hecha valer por el autorizado de la parte quejosa.

16. **Consideraciones en el recurso de revisión.** El Tribunal Colegiado sustentó la determinación de no tener por interpuesto el recurso de revisión

de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."



presentado por el autorizado de la quejosa, con base en los argumentos que, en lo sustancial, se precisan:

"Destacó que la revisión principal se interpuso por Gustavo Daniel González de Silva, a quien desde la demanda de amparo la quejosa, en términos de los artículos 3 y 12 de la Ley de Amparo, lo autorizó en términos amplios y lo facultó para consultar vía Internet, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el expediente electrónico respectivo, lo cual el Juez de Distrito acordó favorable en el auto admisorio correspondiente.

"De lo anterior, señaló que a pesar de que Gustavo Daniel González de Silva únicamente fue autorizado para consultar el expediente electrónico y no para promover vía electrónica, fue quien presentó, por esa vía, el recurso de revisión.

"En ese contexto, explicó que, si bien tradicionalmente se han reconocido dos formas ordinarias de promover y sustanciar los juicios ante los órganos jurisdiccionales, la escrita y la verbal u oral; debido a los avances tecnológicos y la globalización, surgió una tercera forma de promover e instar los juicios de amparo, la electrónica.

"Al respecto, refirió que en el Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal –que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo–, el cual se complementa con el diverso Acuerdo General 8/2020 del Consejo de la Judicatura Federal –relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19–, se establece el Sistema Electrónico de la SCJN; el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; el sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las Oficinas de Correspondencia Común; y el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

"El Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación es un sitio *web* a través del cual las partes en los juicios de amparo y sus representantes en los juicios de amparo pueden acceder electrónicamente a las Oficinas de Correspondencia Común, así como a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, para presentar demandas, recursos y promociones; consultar expedientes electrónicos; y recibir notificaciones electrónicas de las resoluciones judicia-



les que se emitan, pues precisamente éstos son los módulos que integran a dicho Portal.

"En esa nueva forma de interacción jurisdiccional, aun cuando práctica, no debe omitirse el cumplimiento de las formalidades respectivas, conforme a los principios de seguridad jurídica y certeza jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales; por lo que, en la tramitación electrónica del juicio de amparo, los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, deben atender cada promoción con responsabilidad y proveer lo conducente en los términos planteados, sin suponer, imaginar, deducir, conjeturar o presumir aquello que las partes no piden.

"Sostuvo que ello, de inicio, implica el examen oficioso por parte del órgano jurisdiccional sobre si la parte respectiva ha autorizado esa forma de actuación jurisdiccional y el juzgado lo ha acordado de conformidad, como incluso se colige del artículo 13 del Acuerdo General 8/2020 del Consejo de la Judicatura Federal, que impone que, previo a dar trámite a actuaciones electrónicas, se cuente con el alta respectiva en el sistema electrónico, la petición concreta de lo que se hará por esa vía y la autorización del órgano jurisdiccional, debido a la gran importancia que implica una promoción dentro de un juicio.

"Así, indicó que el sólo registro en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no genera en forma automática permiso para la consulta en los expedientes electrónicos en los que tengan interés, la autorización de la práctica de notificaciones electrónicas de resoluciones judiciales, ni la interposición de recursos, pues ello depende de cuatro aspectos a saber: 1. Se trate de las partes o sus representantes en los juicios de amparo; 2. Tengan firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación que se encuentre vigente; 3. Así lo soliciten expresamente al Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito que conozca del juicio de amparo o recurso respectivo; y 4. Así sea autorizado por el Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito en el que se tramite el asunto.

"Aseguró que tales consideraciones tienen respaldo, por identidad jurídica, en la tesis 1a. CLV/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: 'EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. INTEGRADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ASPECTOS ESENCIALES PARA SU ACCESO.'.



"Por tanto, concluyó que el recurso de revisión interpuesto por el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo debe tenerse por no interpuesto y aclaró que no se discutía su legitimación procesal para interponer el recurso de revisión en favor de la parte quejosa, sino el que careciera de la facultad legal para interponerlo en forma electrónica, puesto que la impetrante de amparo no solicitó que se le permitiera promover de esa forma, ni el juzgado señaló que la parte quejosa pudiera promover por esa vía.

"En ese sentido, consideró que el recurso no se presentó en la forma que establece el artículo 88 de la Ley de Amparo (autoriza la presentación del recurso vía electrónica) pues para interponerlo en la forma en que se hizo, debió cumplir con la reglamentación que al respecto se estatuye en la Ley de Amparo y el Acuerdo General 1/2015 referido, esto es, asegurarse que expresamente la quejosa hubiera solicitado al Juez de Distrito que le permitiera, además de la consulta del expediente electrónico, la utilización del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación para la presentación de recursos y promociones y que así lo hubiera autorizado el juzgador, lo cual no ocurrió.

"Finalmente, aclaró que lo anterior no obstaculiza la defensa de la quejosa, ni trastoca sus derechos, ya que tal mecanismo tiene por objeto otorgar mayor certeza a los justiciables y permitirles un uso seguro, eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados a los órganos jurisdiccionales, aunado a que si bien el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva impone que toda persona tenga, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, acceso de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o para defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, lo cierto es que de ninguna manera puede llegar al extremo de admitir juicios o recurso no permitidos por la Constitución y las leyes que de ella emanen, incluso a pesar de que debe interpretarse con base en el principio pro persona, dado que este principio no puede servir como fundamento para omitir el estudio de los aspectos técnicos que puedan actualizarse en el juicio de amparo, en tanto que dichas formalidades son la vía que permite llegar a una adecuada resolución."

17. Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis aislada XVI.2o.P.1 K (10a.), de rubro y texto siguientes:



"RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR VÍA ELECTRÓNICA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE TENERSE POR NO INTERPUESTO EL PROMOVIDO POR EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, SI EL QUEJOSO NO LO AUTORIZÓ PREVIA Y EXPRESAMENTE PARA ESE EFECTO. Conforme a los avances tecnológicos y a la globalización judicial, el Poder Judicial de la Federación ha implementado la vía electrónica para instar y realizar actos procesales en el juicio de amparo, lo que ha implicado la instauración de un mecanismo novedoso, de vanguardia, propicio para la movilidad judicial cuando no es posible realizar la gestión a través de promociones materiales o notificaciones físicas, como en el caso de la pandemia que afecta al mundo; sin embargo, esta forma de interacción jurisdiccional, aun cuando práctica, no debe soslayar el cumplimiento de las formalidades respectivas, so pena de quebrantar los principios de seguridad y certeza jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, el solo registro de una persona en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no genera, en forma automática, permiso para la consulta en los expedientes electrónicos en los que tenga interés, ni la autorización para que se le practiquen notificaciones de esa forma, tampoco el que pueda interponer recursos o realizar otras promociones dentro de un juicio de amparo, aun cuando se trate del autorizado de alguna parte, pues ello depende de que: 1) Las partes en los juicios de amparo realicen la autorización respectiva de esa persona en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo; 2) La persona tenga firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación y que se encuentre vigente; 3) La parte procesal expresamente exponga al órgano judicial que conozca del juicio de amparo o recurso respectivo que se otorga permiso al autorizado para actuar vía electrónica; y, 4) Sea acordado favorablemente por el órgano judicial en el que se tramite el asunto; ello, de conformidad con los artículos 64, 66, 67, 77, 78, 79, 80 y 83, ubicados en el derogado título cuarto del Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal. En consecuencia, si el recurso de revisión lo hace valer vía electrónica el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, sin que previamente se le hubiera



facultado para actuar de esa forma, ni el órgano jurisdiccional lo hubiera autorizado, el recurso debe tenerse por no interpuesto."⁴

18. Decisión del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver el amparo en revisión **387/2019**. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

19. Materia del recurso: Sentencia de veinte de junio de dos mil diecinueve, emitida por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en la República, en el amparo indirecto 192/2019, por la que determinó sobreseer en el juicio de amparo y negar la protección constitucional al quejoso, contra los actos reclamados relativos a la expedición y promulgación del Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, específicamente de su artículo 88, atribuido al presidente de la República, así como contra el Acuerdo A/022/2018/, por el que se expiden las disposiciones administrativas de carácter general, que establecen el alcance y procedimiento para el registro estadístico de las transacciones comerciales de gas licuado de petróleo, reclamado a la Comisión Reguladora de Energía.

20. Determinación en la revisión. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa.

21. Consideraciones en el amparo en revisión 387/2019. El Tribunal Colegiado, en lo que respecta al tema que aquí interesa, precisó lo siguiente:

"En los antecedentes del asunto resaltó que la inconforme, a través de su autorizada en términos amplios, interpuso recurso de revisión por escrito presentado

⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, febrero de 2021, Tomo III, página 2919.



el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve vía electrónica en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

"Asimismo, al pronunciarse en cuanto a la legitimación para interponer el recurso, determinó que fue interpuesto por parte legítima, toda vez que se trata de la quejosa y lo interpone por conducto de su autorizada en términos amplios, personalidad que le fue reconocida en auto de veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo; por lo que señaló que se satisfacía lo previsto en el artículo 5, fracción I, de la misma ley, en tanto que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional."

22. Ahora bien, de los aspectos relevantes de las ejecutorias descritas, como se adelantó, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que sí existe la contradicción de criterios denunciada, en razón de que se aprecia que los tribunales contendientes se enfrentaron a una misma cuestión jurídica, respecto de la cual uno de ellos expresamente emitió un criterio que resulta opuesto al diverso criterio implícito e indubitable que deriva de las consideraciones expuestas por el diverso tribunal contendiente.

23. Es así, dado que ambos tribunales contendientes conocieron de diversos recursos de revisión en amparo indirecto presentados vía electrónica por parte del autorizado en términos amplios de la parte quejosa, en los que se pronunciaron de manera contraria, pues mientras uno de ellos determinó no tener por interpuesto el recurso, el otro lo resolvió de fondo.

24. Ciertamente, por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito determinó no tener por presentado el recurso de revisión en amparo indirecto interpuesto vía electrónica por el autorizado en términos amplios de la parte quejosa, porque carecía de facultad legal para interponerlo en forma electrónica, pues para ello debió cumplir con la reglamentación que al respecto estatuye la Ley de Amparo y el Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, esto es, asegurarse que expresamente la quejosa hubiera solicitado al Juez de Distrito que le permitiera, además de la consulta del expediente electrónico, la utilización del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de



la Federación para la presentación de recursos y promociones, y que así lo hubiera autorizado el juzgador.

25. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, determinó analizar de fondo el recurso de revisión en amparo indirecto, sin señalar aspecto alguno en cuanto a la forma de su presentación, a pesar de que lo interpuso vía electrónica la autorizada en términos amplios de la parte quejosa, lo cual es indicativo de manera clara e inobjetable que, desde su punto de vista, dicha autorizada para interponerlo de esa manera no requiere de una autorización especial al respecto, si se considera que de la demanda de amparo respectiva, se aprecia que la quejosa únicamente solicitó que se le proporcionara acceso al expediente electrónico correspondiente.

26. Lo anterior, además se corrobora con la circunstancia de que para este Tribunal Pleno constituye un hecho notorio que de una revisión del expediente electrónico respectivo, a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se advierte que durante el trámite del juicio de amparo la parte quejosa no autorizó a persona alguna para presentar promociones o interponer recursos vía electrónica.⁵

⁵ Al respecto, es ilustrativa, por similitud de condiciones jurídicas, la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, con el rubro y texto siguientes: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad



27. En ese sentido, es claro que los Tribunales Colegiados referidos tienen posturas contrarias respecto de un mismo problema jurídico, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito considera que para tener por presentado el recurso de revisión interpuesto vía electrónica por el autorizado en términos amplios, es necesario que la parte quejosa expresamente hubiera solicitado al Juez de Distrito que le permitiera la utilización del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación para la presentación de recursos y promociones, y que así lo hubiera autorizado el juzgador; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, estima que el autorizado en términos amplios de la parte quejosa no requiere de la autorización especial referida para tener por interpuesto el recurso de revisión.

28. Por tanto, la materia de la presente contradicción de criterios se circunscribe a resolver la pregunta siguiente:

¿Para que el autorizado en términos amplios esté en posibilidad de interponer recurso de revisión en amparo indirecto vía electrónica, es necesario que la parte quejosa lo autorice expresamente para ello y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización?

29. Desde luego, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que las disposiciones del Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, con base en las que los tribunales contendientes emitieron sus criterios, actualmente se encuentran

de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10)



derogadas; sin embargo, tal circunstancia no impide resolver la presente contradicción de criterios porque las normas actualmente vigentes son, en lo esencial, idénticas a aquellas que sustituyeron.

30. En efecto, los tribunales contendientes emitieron sus criterios atendiendo a los artículos contenidos en el título cuarto del Acuerdo General Conjunto 1/2015 referido, el cual fue derogado en términos del artículo tercero transitorio del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, que establece:

"Tercero. Se deroga el título cuarto, 'De los servicios electrónicos del CJF', del 'Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación tecnológica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal'. Dado que se trata de un Acuerdo General Conjunto, infórmese de esta determinación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

31. No obstante, como se adelantó, tal circunstancia no impide resolver la presente divergencia de criterios, en la medida que los artículos que regulan su materia, en esencia, conservan las mismas hipótesis normativas.

32. En principio, debe decirse que el motivo por el que se determinó derogar el título cuarto del Acuerdo General Conjunto 1/2015 aludido, que es la parte aplicable al Consejo de la Judicatura Federal, sustancialmente consistió en que se estimó necesario emitir un nuevo acuerdo que habilite los servicios en línea a todos los asuntos de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, tal como se advierte del considerando décimo del Acuerdo General 12/2020 referido, que dispone:

"Décimo. El 25 de noviembre y el 1o. de diciembre de 2015, los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal



aprobaron el 'Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal', modificado por última vez mediante instrumento normativo aprobado por dichos órganos colegiados el 3 y 4 de octubre de 2018, respectivamente. Hasta la fecha, los servicios de referencia se encuentran regulados por dicho acuerdo, pero resulta necesario emitir uno nuevo que, atendiendo a las innovaciones tecnológicas y a la experiencia obtenida en el uso de las respectivas herramientas informáticas, resulte aplicable a la totalidad de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal."

33. Lo cual, de inicio, es indicativo de que el cambio de regulación no es a fin de modificar el rumbo trazado en la utilización de las tecnologías de la información para fortalecer el derecho de acceso a la justicia sino, por el contrario, tiene como propósito avanzar en la misma dirección a partir de las innovaciones tecnológicas, la experiencia obtenida en su uso, y la ampliación de su aprovechamiento en la totalidad de los asuntos.

34. Por tanto, si bien se advierte que este nuevo Acuerdo General representa un avance significativo en la materia, al regularse con mayor detalle, exhaustividad y amplitud el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia, lo cierto es que retoma la esencia de las normas anteriores que, precisamente, son las que constituyen la base de los criterios divergentes.

35. Esta circunstancia, se torna visible a partir de un ejercicio comparativo entre las disposiciones anteriores y las ahora vigentes, en el que por un lado tenemos a los artículos 64, 66, 67, 77, 78, 79, 80 y 83 del Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, a los que se atendió en la emisión de uno de los criterios divergentes, y por otro, a los numerales 16, 18, 19, 37, 39, 55, 56 y 57 del Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura Federal que se aprecian similares a aquéllos, de acuerdo con el cuadro siguiente:



Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal	Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura Federal
<p>"Artículo 64. Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación será necesario que las personas interesadas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación a través de la unidad en términos del artículo 59 del presente Acuerdo General y se registren en el sistema. Para registrarse en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación los usuarios deberán indicar su nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, crear un 'Nombre de usuario' y una 'Contraseña', y vincular al registro su firma electrónica. El registro de cada usuario en el sistema es de carácter personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra."</p>	<p>"Artículo 16. Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea será necesario que las personas interesadas cuenten con una firma electrónica emitida o reconocida por el PJJF a través de la unidad en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 14 del presente Acuerdo General y se registren en el sistema. Para registrarse en el Portal las personas usuarias deberán: (i) indicar su nombre, correo electrónico y CURP; (ii) crear un 'Nombre de usuario' y una 'Contraseña'; y (iii) vincular su firma electrónica al registro respectivo. El registro de cada usuaria o usuario en el sistema es de carácter personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra."</p>
<p>"Artículo 66. El registro de los usuarios en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que tengan interés, ni tampoco la práctica de notificaciones electrónicas de las resoluciones judiciales, pues ello depende que lo soliciten así al Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito que conozca del juicio de amparo o recurso respectivo."</p>	<p>"Artículo 18. El registro en el Portal no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que la persona tenga interés, ni tampoco la práctica de notificaciones electrónicas de las resoluciones judiciales, pues ello depende que así lo haya solicitado quien cuente con capacidad procesal para ello, y que, a su vez, lo haya autorizado el órgano jurisdiccional que conozca del expediente respectivo."</p>
<p>"Artículo 67. Una vez realizado el registro en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el usuario podrá entrar al sistema a través de su 'Nombre de usuario y contraseña', o bien, a través de su firma electrónica reconocida por la unidad y que se encuentre vigente."</p>	<p>"Artículo 19. Una vez realizado el registro en el Portal, la persona usuaria podrá entrar al sistema a través de su nombre de usuario y contraseña, o bien, a través de su firma electrónica vigente."</p>



"**Artículo 77.** Las partes o sus representantes en los juicios de amparo, previa solicitud expresa y acceso otorgado por el Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito en el que se tramite el asunto de su interés, podrán consultar los expedientes electrónicos, sin que implique permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales."

"**Artículo 39.** El acceso otorgado a las partes o sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos no implicará permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales, salvo que se hubiere solicitado expresamente autorización para recibir notificaciones electrónicas y la misma se haya acordado favorablemente, en términos del artículo 55 del presente Acuerdo General. ..."

"**Artículo 78.** El acceso a los expedientes electrónicos sólo es otorgado o revocado por los Juzgados de Distrito y Tribunal de Circuito, y atenderá en todo caso a la situación jurídica que respecto a cada usuario del impere en los asuntos en que se solicite, de conformidad con los términos legales que las propias partes otorgaron al solicitante, así como a la vigencia de su firma electrónica."

"**Artículo 37.** La autorización para acceder a los expedientes electrónicos sólo será otorgada o revocada por las y los titulares. En todo caso, se atenderá a la situación jurídica de cada usuario en los asuntos en los que se solicite, de conformidad con su capacidad procesal y la vigencia de su firma electrónica."

"**Artículo 79.** Las partes o sus representantes en los juicios de amparo, previa solicitud expresa ante el Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito en el que se tramite el asunto de su interés, podrán solicitar se les notifique electrónicamente de las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo. Para ello, es necesario que las partes lo soliciten expresamente a través de una promoción impresa o electrónica en el asunto de que se trate, al órgano jurisdiccional donde se tramita en la que señalen el 'Nombre de usuario' que crearon al registrarse en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y, tratándose de otras personas que deseen autorizar en términos de la legislación aplicable, para que se notifiquen electrónicamente, lo harán en los mismos términos."

"**Artículo 55.** Las partes, sus representantes en los juicios o los autorizados que cuenten con facultades expresas para ello conforme al segundo párrafo del artículo 35, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente de las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo. Para ello, es indispensable que las partes manifiesten expresamente la solicitud para recibir notificaciones electrónicas a través de una promoción impresa, electrónica o, cuando la ley aplicable lo prevea, vía comparecencia, en el asunto de que se trate, dirigida al órgano jurisdiccional donde se tramita, en la que señalen el 'Nombre de usuario' que crearon al registrarse en el Portal. En caso que se solicite la autorización de notificación electrónica para personas diversas a la



parte solicitante, también deberán señalarse sus 'Nombres de usuario'. ..."

"**Artículo 80.** Sólo los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito otorgarán o revocarán a las partes o sus representantes, los permisos necesarios para que se notifiquen electrónicamente de las resoluciones judiciales que emitan."

"**Artículo 57.** Las y los titulares otorgarán o revocarán los permisos necesarios para que las partes, sus representantes o autorizados puedan notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales, conforme a las reglas establecidas en el capítulo cuarto del título primero de la Ley de Amparo o en las legislaciones aplicables, y tras verificar que se cuenta con la capacidad procesal para formular la solicitud respectiva. Al respecto, el Sistema Electrónico del PJF previamente valida que se use una firma electrónica vigente y que ésta se encuentre vinculada con la persona solicitante. ..."

"**Artículo 83.** Las partes o sus representantes, podrán solicitar a través de promociones impresas o electrónicas ante el órgano jurisdiccional correspondiente, que las personas que previamente fueron autorizadas para acceder a un expediente electrónico o, en su caso, autorizadas para notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales, dejen de estarlo y solamente será por disposición del propio órgano jurisdiccional mediante un proveído."

"**Artículo 55.** Las partes, sus representantes en los juicios o los autorizados que cuenten con facultades expresas para ello conforme al segundo párrafo del artículo 35, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente de las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo.

Para ello, es indispensable que las partes manifiesten expresamente la solicitud para recibir notificaciones electrónicas a través de una promoción impresa, electrónica o, cuando la ley aplicable lo prevea, vía comparecencia, en el asunto de que se trate, dirigida al órgano jurisdiccional donde se tramita, en la que señalen el 'Nombre de usuario' que crearon al registrarse en el Portal. En caso que se solicite la autorización de notificación electrónica para personas diversas a la parte solicitante, también deberán señalarse sus 'Nombres de usuario'. ..."

"**Artículo 56.** Lo dispuesto en el artículo anterior se seguirá también para tramitar la revocación de la autorización para recibir notificaciones electrónicas. ..."



36. Como se adelantó, los artículos resaltados contienen los mismos lineamientos, pues en ambos casos señalan de manera similar los aspectos que se precisan:

- **Requisitos de acceso al sistema:** Para acceder a los servicios del Portal de Servicios en Línea es necesario contar con firma electrónica certificada y registrarse en el sistema.

- **Requisitos de registro en el sistema:** Para registrarse en el sistema es necesario señalar nombre, correo electrónico, Clave Única del Registro de Población, crear un "Nombre de usuario" y una "Contraseña", y vincular al registro la firma electrónica (con excepción del Registro Federal de Contribuyentes que ya no se solicita en Acuerdo General 12/2020). El registro en el sistema es de carácter personal y, en ningún caso, puede realizarse por otra.

- **Acceso al sistema:** El registro en el Portal únicamente permite ingresar al sistema con el "Nombre de usuario y contraseña", o bien, con la firma electrónica vigente.

- **Requisitos para consulta de expedientes y notificaciones electrónicas:** La consulta de expedientes electrónicos y la práctica de notificaciones requieren de solicitud que en lo individual se presente al órgano jurisdiccional, pues la autorización para consultar expedientes, por regla general, no implica permiso para notificarse electrónicamente.

- **Autoridades facultadas para conceder permisos:** Las y los titulares de los órganos jurisdiccionales son los únicos que pueden autorizar o revocar los permisos para consultar expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente, atendiendo la capacidad procesal con que los solicitantes cuenten en cada asunto y la vigencia de su firma electrónica.

37. Además, las coincidencias no se limitan a los aspectos indicados, sino que también permanecen en cuanto a la estructura del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, por lo que hace al Portal y módulo que intervienen en la interposición de recursos, que es la actuación electrónica que interesa en esta divergencia de criterios.



38. Esto es así, pues se observa que la estructura que del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación establecido en el artículo 3, fracciones II, III y IV, del Acuerdo General Conjunto 1/2015, conformado, entre otro sistema, por el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizados por las Oficinas de Correspondencia Común y el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes; permanece en el numeral 2, fracciones XXII, XXX y XXXI, del Acuerdo General 12/2020, tal como se advierte del cuadro comparativo siguiente.

Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal	Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura Federal
<p>"Artículo 3. El Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación se conforma de los siguientes sistemas:</p> <p>...</p> <p>II. Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>III. Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las oficinas de correspondencia común, y</p> <p>IV. Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes."</p>	<p>"Artículo 2. Para los efectos de este Acuerdo General se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>XXII. OCC: Oficinas de Correspondencia Común. ...</p> <p>XXX. SISE: Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.</p> <p>...</p> <p>XXXI. Sistema Electrónico del PJF: conjunto de sistemas informáticos de gestión, operación, información, interconexión y comunicación que se desarrollen o implementen en el PJF por el CJF, entre los que se identifican, enunciativamente: Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las OCC; Sistemas de gestión, operación e información que acompañen el trámite de los asuntos órganos o unidades administrativas; SISE; Plataforma Electrónica; y Buzón electrónico. ..."</p>

39. Incluso, más en específico, en el artículo 62, segundo párrafo, del Acuerdo General Conjunto 1/2015, dispone que: "El Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación cuenta con los módulos de presentación de demandas, de recursos, de promociones, de expediente electrónico y de notificaciones."; módulos que se observa sustancialmente permanecen de acuerdo con el



numeral 14, párrafo tercero, del Acuerdo General 12/2020, en tanto dispone que: "El Portal de Servicios en Línea cuenta con los módulos para presentación de demandas, solicitudes y escritos iniciales, envío de promociones y recursos, acceso y consulta de expediente electrónico, generación de notificaciones, consulta de expedientes y lista de acuerdos ...".

40. El sistema electrónico en análisis no sólo trascendió en cuanto a su estructura, sino también por lo que hace a sus funciones, pues el Acuerdo General Conjunto 1/2015 y el Acuerdo General 12/2020, de manera esencialmente coincidente, establecen que el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación permite diversas actuaciones electrónicas que pueden agruparse en tres rubros: 1) Recepción y envío de documentos en general (entiéndase demandas, escritos iniciales, promociones, recursos, etcétera); 2) Notificaciones; y, 3) Consulta de expedientes. Esta circunstancia se observa claramente al confrontar los artículos que se transcriben:

Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal	Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura Federal
<p>"Artículo 62. El Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación es un sitio <i>web</i> a través del cual las partes y sus representantes en los juicios de amparo podrán acceder electrónicamente a las Oficinas de Correspondencia Común, así como a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para presentar demandas, recursos y promociones, acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en éstos. ..."</p>	<p>"Artículo 14. El Portal de Servicios en Línea es un sitio <i>web</i> a través del cual las partes, sus representantes y, según sea el caso, sus autorizados, podrán acceder electrónicamente a las OCC y a los órganos jurisdiccionales para presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, así como para acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en éstos. ..."</p>

41. También, ya en el núcleo de la materia de la contradicción, se observan coincidencias normativas, en razón de que en ambos instrumentos se establecen de forma similar el proceso para la presentación de recursos y el tratamiento que se les da una vez recibidos. Tal como se aprecia del contraste de los preceptos siguientes:



Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

"Artículo 75. Para la presentación de recursos y promociones electrónicas los usuarios en la opción de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, ingresarán su 'Nombre de Usuario y Contraseña' que generaron al momento de registrarse, o bien, a través de su firma electrónica vigente y reconocida por la unidad.

Hecho lo anterior, en el botón de promociones, seleccionarán el Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito al que dirigirán su promoción, e ingresarán el tipo de asunto y número de expediente respectivo, adjuntarán el archivo que contenga su promoción o utilizarán el texto en blanco, y le agregarán su firma electrónica vigente, finalmente, capturarán un código de seguridad y enviarán su archivo."

"Artículo 76. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y recepción.

Cada documento electrónico que se recibiera contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, datos que deberán tomarse en consideración por los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para acordar lo correspondiente."

Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura Federal

"Artículo 48. Para la presentación de recursos y promociones electrónicas las usuarias y usuarios ya registrados deberán entrar al Portal e ingresar el 'Nombre de usuario y contraseña' que generaron al momento de registrarse, o bien, utilizar su firma electrónica vigente.

Hecho lo anterior, en el módulo para presentar promociones e interponer recursos, seleccionarán el órgano jurisdiccional al que dirigirán su promoción, ingresarán el tipo de asunto y número de expediente respectivo, adjuntarán el archivo que contenga su promoción o utilizarán el cuadro de texto en blanco, y agregarán su firma electrónica vigente. Previo al envío del archivo, deberán capturar un código de seguridad. ..."

"Artículo 52. El módulo para presentar promociones y recursos contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del mismo, y de la recepción de los documentos remitidos. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como las horas y fechas de envío y de recepción. Para efectos del cómputo de los plazos, se tomarán los datos de envío de las promociones o recursos.

Cada documento electrónico que se recibiera contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre de su titular, si el certificado es reconocido por la unidad y



si se encuentra vigente, lo cual se tomará en consideración por los órganos jurisdiccionales para acordar lo correspondiente."

42. Pues bien, las coincidencias apuntadas ponen de manifiesto que la base normativa que se atendió por parte de los Tribunales Colegiados para emitir los criterios contendientes –ya sea de manera expresa, como el caso del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, o bien, implícita como el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones– permanece en lo esencial en el Acuerdo General 12/2020, lo cual impone resolver la presente contradicción de criterios.

43. Cabe enfatizar que las coincidencias resaltadas de ninguna manera deben entenderse en el sentido de que el Acuerdo General 12/2020, resulta idéntico al diverso Acuerdo General Conjunto 1/2015 pues, se reitera, este nuevo acuerdo constituye un gran avance en el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia, en la medida que es un instrumento normativo más detallado, exhaustivo y amplio, con el que se consolida en el Poder Judicial de la Federal el uso de esas tecnologías en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

44. Al contrario, lo que denotan las coincidencias referidas –y así deben entenderse– es que el aprovechamiento de las tecnologías de la información en la impartición de justicia ha sido progresiva y siempre con el mismo objetivo de fortalecer el derecho de acceso a la justicia, de manera que su utilización no es improvisado, sino que no deriva de las experiencias obtenidas de las distintas incursiones que en su reglamentación se han tendido, así como de la constante actualización en materia de innovación tecnológica.

45. De manera que los acuerdos que han reglamentado la incorporación de las tecnologías de la información en este rubro, constituyen la base normativa esencial de la que se parte para su perfeccionamiento en los acuerdos que sustituyen a los anteriores y es, justamente, esa esencia normativa la que se resalta



en este apartado, en tanto que permite apreciar con claridad la necesidad de resolver la presente contradicción de criterios para establecer un criterio que conserva vigencia y es útil en la preservación de la seguridad jurídica.

46. Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 87/2000, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –que se comparte–, con el rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."⁶

47. Cuarta. Estudio. Debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones que se exponen.

48. Para resolver la interrogante planteada en la consideración anterior, es necesario señalar que el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia ha sido progresivo y su perfeccionamiento dio lugar a su materialización normativa en la Ley de Amparo actualmente vigente, que a su vez delegó su reglamentación al Poder Judicial de la Federación a partir del cual se construyó el sistema electrónico actual.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 70.



49. Durante ese proceso de consolidación, el Pleno de este Alto Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse al resolver la contradicción de tesis 47/2018,⁷ en la que realizó importantes precisiones respecto del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, pues indicó la razón por la que se introdujo a la Ley de Amparo en vigor la posibilidad de presentar y tramitar el juicio de amparo vía electrónica, así como la reglamentación que el Poder Judicial de la Federación estableció para su funcionamiento a través de distintos acuerdos generales.

50. Al respecto, resaltó que de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo de quince de febrero de dos mil once, se advierte que la intención del legislador fue trasladar al juicio de amparo las experiencias positivas que ha generado el uso de las tecnologías de la información en otras materias al ámbito de la impartición de justicia constitucional, así como simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen por otros medios, como la firma electrónica.

51. Todo ello, se dijo, en busca de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población,

⁷ Resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas (ponente), Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los antecedentes y a la existencia de la contradicción de tesis.

Por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz con precisiones, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que debe prevalecer. El señor Arturo Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Por unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidente Luis María Aguilar Morales.

Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de ocho de octubre de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.



modernizando la tramitación de los juicios de amparo a través de la firma electrónica, a fin de otorgar mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales, permitiendo con ello un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados para ese efecto, a fin de generar certeza a las partes dentro de los juicios regidos por la Ley de Amparo.

52. Indicó que en dicha iniciativa se destacó que su intención era establecer que en los juicios de amparo todas las promociones se pudieran hacer por escrito o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de una firma denominada FIREL, la cual produciría los mismos efectos que la firma autógrafa.

53. Asimismo, se señaló que el quejoso y el tercero perjudicado podrían autorizar para oír notificaciones a cualquier persona que tuviera capacidad legal, quienes además podrían interponer por escrito, o vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, los recursos y demás actos procesales que procedieran, debiendo el quejoso o el tercero interesado, en estos casos, comunicar al órgano jurisdiccional las limitaciones o revocación de facultades del uso de su clave, pues su utilización equivalía a la firma autógrafa de quien siendo parte del juicio llevara a cabo cualesquiera de las referidas promociones.

54. Con base en ello, el legislador estableció en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, como una opción para el promovente, la de presentar las promociones en forma impresa o electrónicamente. Si decide presentarlas de manera electrónica, debe hacerlo mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando la firma electrónica (FIREL) conforme a la regulación que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

55. En ese sentido, en el precedente aludido, se resaltó que en el artículo décimo primero del Decreto a través del cual se expidió la Ley de Amparo, se dispuso que: "El Consejo de la Judicatura Federal expedirá el reglamento a que hace referencia el artículo 3o. del presente ordenamiento para la implementación del sistema electrónico y la utilización de la firma electrónica.", así como que en atención a dicho precepto y a la necesidad de establecer las bases de la firma electrónica y de integración del expediente electrónico en todos los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, inicialmente se expidió el Acuerdo General



Conjunto 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

56. Además, se expuso que con posterioridad y debido a la necesidad de precisar los términos en que las partes dentro de un juicio de amparo pueden acceder por sí o por quien legalmente los represente, mediante el uso de la FIREL, a los expedientes electrónicos de los juicios respectivos, se emitió el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal.

57. Fue así como este Alto Tribunal explicó que conforme al artículo 3o. de la Ley de Amparo, conjuntamente con los Acuerdos Generales en cita, se estableció y se desarrolló la posibilidad de que a través de las tecnologías de la información fuera posible promover la demanda de amparo, presentar promociones, recursos y cualquier escrito u oficio, utilizando la "firma electrónica (FIREL)", entendida ésta como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

58. En cuanto a la firma electrónica (FIREL) se sostuvo que es el equivalente electrónico a la firma manuscrita y se trata de un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, como si se tratara de su firma autógrafa, produciendo los mismos efectos que ésta de conformidad con los artículos 3, 10, 12, inciso f), y 13, inciso d), del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.



59. Se indicó que dicho concepto jurídico se definió en los acuerdos generales referidos como "... el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa ...".

60. Y que, en relación con las bases y términos en que las partes dentro de un juicio de amparo pueden acceder electrónicamente mediante el uso de la Firma Electrónica Certificada a las Oficinas de Correspondencia común, así como a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados para presentar demandas, recursos y promociones, acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones que se emitan en éstos, en el Acuerdo General 1/2015 se dispuso que debe ser a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, siendo estrictamente necesario e indispensable que las personas interesadas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad correspondiente y se registren en el sistema conforme a los requisitos establecidos en el numeral 64 del citado acuerdo, cuyo registro que es de carácter personal –en ningún caso puede hacerlo a nombre de otra persona– y no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que no se tenga interés, pues para ello es necesario que así lo soliciten ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio o los recursos respectivos.

61. En suma, este Alto Tribunal refirió que la implementación del Sistema Electrónico y la utilización de la firma electrónica a que hace referencia el artículo 3o. de la Ley de Amparo y los acuerdos generales respectivos, para presentar demandas, recursos, promociones y documentos, recibir comunicaciones, notificaciones oficiales y consultar expedientes, acuerdos, resoluciones y sentencias relacionados con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a través de los sistemas tecnológicos del Consejo y del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial, persiguió, fundamentalmente, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen



a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas, ello como muestra inequívoca de la urgente necesidad de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional.

62. Como puede verse, de acuerdo con lo establecido por este Alto Tribunal, el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación tiene como finalidad aprovechar las tecnologías de la información en la impartición de justicia constitucional para favorecer el pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional; se implementó a partir de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Amparo, publicada el dos de abril de dos mil trece; y su reglamentación se encuentra en diversos Acuerdo Generales Conjuntos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

63. En efecto el artículo 3o. de la Ley de Amparo, en lo conducente, establece:

"Artículo 3o. ...

"Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente. ...

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales. ..."

64. Este precepto es expreso en señalar que el uso del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación es optativo para los gobernados; la firma



electrónica produce los mismos efectos jurídicos que una firma autógrafa y es el medio para enviar y recibir todo tipo de documentos y notificaciones, así como para consultar el expediente electrónico a través de éste, de lo que se sigue que dicho sistema funciona como un instrumento tecnológico que permite realizar tres actuaciones distintas a saber: 1) Recepción y envío de documentos; 2) Notificaciones y 3) Consulta de expedientes.

65. En congruencia con lo anterior, el numeral 80 de la propia Ley de Amparo, dispone que los medios de impugnación a que se refiere esa ley, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos, podrán presentarse de manera impresa o electrónica, en los términos que se transcribe:

"Artículo 80. En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. ..."

66. Es importante enfatizar que el sistema electrónico aludido únicamente es un instrumento que facilita, gracias a la tecnología, el trámite de los juicios, de manera que no impone ni modifica las cargas procesales que conforme a la legislación correspondiente tienen las partes, por lo que su reglamentación sólo tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para un correcto funcionamiento que genere certeza en los juicios sobre las actuaciones que se realicen por medio de éste y así alcanzar la finalidad trazada: la impartición de justicia pronta y expedita.

67. Bajo esa perspectiva, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, emitieron el Acuerdo General Conjunto 1/2013, tal como se aprecia de su considerando octavo, que establece:

"Octavo.—De conformidad con lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán



expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, por lo que, en el ámbito de sus competencias, es conveniente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal emitan las disposiciones generales que sienten las bases para el uso más eficaz y eficiente de las tecnologías de la información disponibles para el logro de los fines referidos, aprovechando la experiencia obtenida en los últimos años; sin menoscabo de generar certeza a las partes dentro de los juicios constitucionales sobre los mecanismos para acceder a un expediente electrónico y los efectos de ello, especialmente en materia de notificaciones, máxime si el legislador amplió el derecho de acceso efectivo a la justicia en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece al contemplar el uso de dichas tecnologías en la tramitación del juicio de amparo, específicamente el uso de una firma electrónica y la integración del expediente electrónico; ..."

68. Este aspecto se retomó por este Alto Tribunal y el Consejo de la Judicatura Federal para emitir el diverso Acuerdo General Conjunto 1/2015, en el que se continuó con el desarrollo de las bases que rigen la integración y el acceso a los expedientes electrónicos, tal como se aprecia de sus considerandos quinto y octavo, que disponen:

"QUINTO.—De conformidad con lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, por lo que, en el ámbito de sus competencias, es conveniente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal emitan las disposiciones generales que sienten las bases para el uso más eficaz y eficiente de las tecnologías de la información disponibles para el logro de los fines referidos, aprovechando la experiencia obtenida en los últimos años, en especial en la Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales se contempla de manera destacada el uso de las tecnologías de la información, de ahí que deba generarse certeza a las partes dentro de los juicios de amparo y los juicios de oralidad penal sobre los mecanismos para acceder a los expedientes electrónicos y carpetas



digitales, los efectos de las notificaciones electrónicas, así como el uso de firmas electrónicas para ello; ..."

"OCTAVO.—Los días veintiséis y veintisiete de junio de dos mil trece, respectivamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Administración de dicho órgano jurisdiccional, y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobaron el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, Relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel) y al expediente electrónico, el cual establece en sus artículos 5, 6, 12 y 15, las bases que rigen la integración y el acceso a los expedientes electrónicos relativos a los asuntos de la competencia de todos los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como de las notificaciones por vía electrónica, siendo necesario desarrollar dichas bases tomando en cuenta la experiencia obtenida con los trabajos realizados para la implementación de las referidas herramientas electrónicas, al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo; ..."

69. Y, en este mismo sentido, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 12/2020 que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, por el que consolidó el uso de la tecnología en la impartición de justicia, bajo el concepto de e-Justicia que hace referencia a la vinculación indisociable entre el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y el diverso derecho de acceso equitativo, asequible y oportuno a las tecnologías de la información y comunicación, reconocidos respectivamente en los artículos 17 y 6, tercer párrafo y apartado B, fracción I, constitucionales, tal como se advierte de su considerando cuarto que establece:

"CUARTO.—El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Por otra parte, el artículo 6o., tercer párrafo y apartado B, fracción I, de la Constitución, reconoce que el Estado Mexicano está obligado a garantizar el derecho de acceso universal, equitativo, asequible y oportuno a las tecnologías de la información y comunicación, así como a integrar a la población



a la 'sociedad de la información y del conocimiento'. La indisociable vinculación entre ambos derechos se materializa a través del concepto de e-Justicia. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal reconoce que el avance y desarrollo de la infraestructura y servicios de las tecnologías de la información y la comunicación son herramientas transversales para el fortalecimiento de la impartición de justicia y la protección de los derechos humanos."

70. Además, a través del acuerdo referido se derogó el título cuarto denominado "*De los servicios electrónicos del CJF*" del Acuerdo General Conjunto 1/2015, con la finalidad de incorporar las innovaciones tecnológicas, aprovechar la experiencia obtenida en el uso de las respectivas herramientas informáticas y habilitar los servicios en línea a todos los asuntos de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, tal como se aprecia de su considerando décimo y su artículo tercero transitorio, que disponen:

"DÉCIMO.—El 25 de noviembre y el 1o. de diciembre de 2015, los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal aprobaron el 'Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal', modificado por última vez mediante instrumento normativo aprobado por dichos órganos colegiados el 3 y 4 de octubre de 2018, respectivamente. Hasta la fecha, los servicios de referencia se encuentran regulados por dicho acuerdo, pero resulta necesario emitir uno nuevo que, atendiendo a las innovaciones tecnológicas y a la experiencia obtenida en el uso de las respectivas herramientas informáticas, resulte aplicable a la totalidad de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

"TERCERO. Se deroga el título cuarto, De los servicios electrónicos del CJF, del 'Acuerdo General conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación tecnológica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal'. Dado que se trata de un Acuerdo General Conjunto, infórmese de esta determinación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



71. De lo expuesto es claro que las disposiciones emitidas en dichos acuerdos generales están encaminadas a sentar las bases para el uso más eficaz y eficiente de las tecnologías de la información disponibles para alcanzar una administración de justicia pronta, completa e imparcial, sin menoscabo de generar certeza a las partes dentro de los juicios constitucionales sobre los mecanismos para acceder a un expediente electrónico y los efectos de ello.

72. Por tanto, deben entenderse en congruencia con la finalidad para la que fueron creadas, esto es, conforme a aquella comprensión que permita en mayor medida el acceso a la justicia, desde luego, sin comprometer la certeza de las actuaciones que se realicen a través del sistema electrónico.

73. Ahora bien, en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción de criterios, el Acuerdo General Conjunto 1/2013 establece que las personas físicas o morales públicas o privadas –a través de quienes las representen–, podrán utilizar la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación para promover, por propio derecho, cualquier asunto; en tanto que las personas que no promuevan por propio derecho lo podrán hacer, siempre que previamente en el expediente respectivo se les reconozca capacidad procesal para ello. Esto, de conformidad con su artículo 6 que dispone:

"Artículo 6. Las personas físicas legitimadas en términos de la legislación procesal aplicable, podrán utilizar la FIREL para promover, por su propio derecho, cualquier asunto. En el caso de las personas morales públicas o privadas, el certificado digital de firma electrónica para promover dichos juicios deberá corresponder a la persona física que legalmente las represente.

"Las personas que no promuevan por su propio derecho podrán actuar dentro de los asuntos respectivos mediante el uso del certificado digital de firma electrónica que les fue asignado, siempre y cuando, mediante proveído judicial dictado en el expediente respectivo, previamente se les haya reconocido capacidad procesal para tal fin.

"Cuando mediante resolución judicial se tenga por revocado el acto del que derive la capacidad procesal de las personas indicadas en el párrafo segundo de este punto, el sistema electrónico no les permitirá ingresar con su certificado digital de firma electrónica al expediente electrónico respectivo."



74. Por su parte, el diverso Acuerdo General 12/2020 establece que el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación se integra por el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; el sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las oficinas de correspondencia común; los sistemas de gestión, operación e información que acompañen el trámite de los asuntos en órganos o unidades administrativas; el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes; la plataforma electrónica; y el buzón electrónico.

75. El Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación es un sitio *web* a través del cual las partes, sus representantes y, según sea el caso, sus autorizados, podrán, entre otras cosas, acceder electrónicamente a las oficinas de correspondencia común para presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general. Para tal efecto, el Portal funciona las veinticuatro horas del día, todos los días del año, y cuenta con un módulo para presentación de promociones y recursos.

76. El acceso a los servicios de dicho Portal está condicionado, por regla general, a que se cuente con firma electrónica y registro en el sistema; una vez que se cumpla con lo anterior, se podrá ingresar a éste con el nombre de usuario y contraseña registrado, o bien, con la firma electrónica.

77. Para la presentación de recursos y promociones, una vez que se ingresa al Portal a través de los medios indicados, en el módulo para presentar promociones y recursos debe seleccionarse el órgano jurisdiccional al que se dirigirá la promoción, el tipo de asunto y número de expediente respectivo, utilizarse el texto en blanco o adjuntarse el archivo de la promoción, agregarse la firma electrónica vigente, capturarse un código de seguridad y enviarse el archivo. Una vez que las promociones ingresen al Portal recibirán el mismo tratamiento que las presentadas por escrito.

78. En el módulo para presentar promociones y recursos se registrará la fecha y hora de envío, de su conclusión y de la recepción de los documentos, en el entendido que para efectos del cómputo de los plazos, se tomarán los datos de envío; asimismo, se generará un acuse de recepción electrónica con los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como las horas y fechas de envío y recepción.



79. Los documentos recibidos electrónicamente contendrán una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, así como si el certificado es reconocido y se encuentra vigente, lo cual tomarán en cuenta los órganos jurisdiccionales para acordar lo correspondiente.

80. Lo expuesto, así se advierte de los artículos 2, fracciones XXII, XXX y XXXI, 14, 15, 16, 19, 48, 51 y 52 del Acuerdo General 12/2020, que establecen:

"Artículo 2. Para los efectos de este Acuerdo General se entenderá por:

"...

"XXII. OCC: Oficinas de correspondencia común.

"...

"XXX. SISE: Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

"...

"XXXI. Sistema Electrónico del PJF: conjunto de sistemas informáticos de gestión, operación, información, interconexión y comunicación que se desarrollen o implementen en el PJF por el CJF, entre los que se identifican, enunciativamente: Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las OCC; Sistemas de gestión, operación e información que acompañen el trámite de los asuntos órganos o unidades administrativas; SISE; Plataforma Electrónica; y Buzón electrónico. ..."

"Artículo 14. El Portal de Servicios en Línea es un sitio *web* a través del cual las partes, sus representantes y, según sea el caso, sus autorizados, podrán acceder electrónicamente a las OCC y a los órganos jurisdiccionales para presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, así como para acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en éstos.



"Las promociones de las partes recibidas en el Portal recibirán el mismo tratamiento que las presentadas en formato impreso, siempre que se cumpla con las disposiciones previstas en el presente Acuerdo General.

"El Portal de Servicios en Línea cuenta con los módulos para presentación de demandas, solicitudes y escritos iniciales, envío de promociones y recursos, acceso y consulta de expediente electrónico, generación de notificaciones, consulta de expedientes y lista de acuerdos. Los módulos del Sistema Electrónico del PJJF deberán alojarse dentro de la infraestructura de almacenamiento y procesamiento de datos propiedad del CJF.

"Adicionalmente, en el Portal se establecerán los vínculos necesarios para que las personas justiciables tramiten su FIREL y tengan acceso a la normativa que rige el sistema. También se podrá acceder al listado de las firmas electrónicas o certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el PJJF haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados, en términos del artículo 5, párrafo segundo, del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013."

"Artículo 15. El Portal de Servicios en Línea funcionará las veinticuatro horas del día, todos los días del año."

"Artículo 16. Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea será necesario que las personas interesadas cuenten con una firma electrónica emitida o reconocida por el PJJF a través de la unidad en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 14 del presente Acuerdo General y se registren en el sistema.

"Para registrarse en el Portal las personas usuarias deberán: (i) indicar su nombre, correo electrónico y CURP; (ii) crear un 'Nombre de usuario' y una 'Contraseña'; y (iii) vincular su firma electrónica al registro respectivo.

"El registro de cada usuaria o usuario en el sistema es de carácter personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra."



"Artículo 19. Una vez realizado el registro en el Portal, la persona usuaria podrá entrar al sistema a través de su 'Nombre de usuario y contraseña', o bien, a través de su firma electrónica vigente."

"Artículo 48. Para la presentación de recursos y promociones electrónicas las usuarias y usuarios ya registrados deberán entrar al Portal e ingresar el 'Nombre de usuario y contraseña' que generaron al momento de registrarse, o bien, utilizar su firma electrónica vigente.

"Hecho lo anterior, en el módulo para presentar promociones e interponer recursos, seleccionarán el órgano jurisdiccional al que dirigirán su promoción, ingresarán el tipo de asunto y número de expediente respectivo, adjuntarán el archivo que contenga su promoción o utilizarán el cuadro de texto en blanco, y agregarán su firma electrónica vigente. Previo al envío del archivo, deberán capturar un código de seguridad.

"A través del módulo para presentar promociones y recursos será posible enviar al órgano jurisdiccional cualquier tipo de escrito cuyo trámite no se encuentre expresamente previsto en otra categoría o módulo del Portal, incluyendo, de forma enunciativa, impedimentos incidentes, contestaciones de demanda, reconvencciones y aclaraciones de sentencia. Dichas promociones recibirán el debido curso legal siempre que se vinculen con el expediente electrónico en el que se actúa, y que se formulen dentro de los plazos y con los requisitos exigidos en la legislación aplicable."

"Artículo 51. Las personas que carezcan de autorización para consultar un expediente electrónico, pero que cuenten con firma electrónica, podrán remitir promociones y recursos por vía electrónica, quedando bajo su responsabilidad indicar correctamente los datos relativos al número de expediente al que dirijan una promoción, y en el entendido de que su admisión dependerá de que cuenten con la capacidad procesal necesaria para actuar."

"Artículo 52. El módulo para presentar promociones y recursos contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del mismo, y de la recepción de los documentos remitidos. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación



del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como las horas y fechas de envío y de recepción.

"Para efectos del cómputo de los plazos, se tomarán los datos de envío de las promociones o recursos.

"Cada documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre de su titular, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, lo cual se tomará en consideración por los órganos jurisdiccionales para acordar lo correspondiente."

81. En ese plano explicativo, es claro que el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, únicamente establece como requisitos para interponer recursos a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, contar con firma electrónica vigente y estar registrado en el sistema, para lo cual basta indicar nombre, correo electrónico, Clave Única del Registro de Población, crear un "Nombre de usuario" y una "Contraseña", y vincular el registro con la firma electrónica.

82. En el entendido que a los recursos recibidos electrónicamente se les dará el mismo tratamiento que los presentados en formato impreso.

83. Por tanto, la pregunta materia de la presente contradicción debe contestarse en el sentido de que para que el autorizado en términos amplios, a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo, pueda interponer recurso de revisión en amparo indirecto vía electrónica, no se requiere que la parte quejosa lo autorice expresamente para ello y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización.

84. Ciertamente, para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la finalidad por la que se implementó el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación en el artículo 3 de la Ley de Amparo expedida por decreto de quince de febrero de dos mil once, consistente en aprovechar las tecnologías de la información en la impartición de justicia constitucional para favorecer el pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido



en el artículo 17 constitucional, es indicativa de que dicho sistema se instauró como un instrumento que facilita, gracias a la tecnología, el trámite de los juicios.

85. De manera que, las disposiciones que lo rigen no modifican ni aumentan las cargas procesales que tienen las partes conforme a la legislación correspondiente, sino únicamente están destinadas a crear las condiciones necesarias para un correcto funcionamiento del sistema, en el que se permita en la mayor medida posible el acceso a la justicia y, al mismo tiempo, se genere certeza en los juicios sobre las actuaciones que se realicen por medio de éste.

86. En ese sentido, si conforme a los artículos 3 y 80 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 6 del Acuerdo General Conjunto 1/2013, 16, 48, 51 y 52 del Acuerdo General 12/2020, los justiciables pueden optar por presentar recursos a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación siempre que cuenten con firma electrónica vigente y registro en el Portal de Servicios en Línea, ya sea que los interpongan por propio derecho o por medio de las personas que cuenten con capacidad procesal para ello.

87. Entonces, no se advierte razón jurídica alguna para entender que las disposiciones indicadas establecen más requisitos de los que expresamente señalan para que los gobernados puedan interponer los recursos aludidos vía electrónica, sobre todo cuando se aprecia que, en este aspecto, el sistema electrónico en análisis funciona como un medio para acceder a las oficinas de correspondencia común, las cuales, precisamente, tienen como única función recibir documentos, esto es, se erigen como el puente de comunicación que permite a los gobernados hacer llegar sus pretensiones a los órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde atenderlas.

88. Por consiguiente, los requisitos que se establezcan para que las oficinas de correspondencia común reciban documentos en general, en este caso un recurso, sólo pueden estar dirigidos a generar certeza en la comunicación que se pretende entablar, respecto a la identidad del emisor y del receptor, pues de lo contrario se obstaculizaría injustificadamente el derecho de acceso a la justicia, cuya materialización más básica es la comunicación libre entre los gobernados y los órganos jurisdiccionales.



89. En el caso del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, debe considerarse que la firma electrónica cumple una doble función pues, por una parte, en conjunto con el registro al sistema, se erige como la llave para acceder al mismo y, por otra, como una forma electrónica de sustituir a la firma autógrafa.

90. Así, la firma electrónica y el registro respectivo, como requisitos para la interposición de los recursos a que se refiere la Ley de Amparo, dotan de certeza jurídica a dicha actuación, en virtud de que permiten identificar de manera fiable y segura al autor del documento electrónico remitido; de ahí que la firma electrónica deba ser certificada, es decir, que cuente con un respaldo recabado por alguna de las autoridades certificadoras que la asocie con la identidad del firmante,⁸ y que para el registro en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial

⁸ En los términos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo General Conjunto 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico, que establece:

"Artículo 4. Toda persona física, incluyendo a los servidores públicos, que pretenda tener acceso a la FIREL deberá obtener el certificado digital respectivo, conforme a lo siguiente:

"a) El certificado digital sólo podrá ser solicitado y autorizado a personas físicas, con independencia de que éstas sean representantes de personas morales públicas o privadas;

"b) Tendrá una vigencia de tres años contados a partir del momento en que es autorizado;

"c) La solicitud se realizará a través del Portal del sistema electrónico;

"d) El solicitante llenará un formulario con datos para su identificación, al cual deberá anexar digitalizados y visibles, en archivo electrónico, su identificación oficial (credencial para votar, pasaporte, credencial expedida por la Suprema Corte, por el Tribunal Electoral o por el Consejo con resello autorizado, cédula profesional o cartilla del servicio militar), copia certificada del acta de nacimiento o, de la carta de naturalización o, del documento de identidad y viaje, así como su comprobante de domicilio;

"e) Enviada la solicitud para la obtención de un certificado digital de firma electrónica, previa revisión del formulario y la claridad de los anexos por el servidor público respectivo, el sistema de registro le entregará al solicitante un acuse de recibo que contenga el número de folio que le corresponda, así como fecha y hora para su presentación a la unidad respectiva;

"f) Realizado lo anterior, el solicitante acudirá a las unidades de atención establecidas por la Suprema Corte, el Tribunal Electoral o el Consejo, con el acuse de recibo señalado en el inciso anterior, así como con la documentación original que ingresó al sistema electrónico y proporcionará al servidor público designado por el área competente de los órganos del Poder Judicial de la Federación el número de folio del acuse mencionado y la dirección de correo electrónico proporcionada en la solicitud de la firma electrónica;

"g) El servidor público autorizado cotejará los archivos electrónicos de la documentación que obra en el sistema con la que le presenta físicamente el solicitante y, previo registro de los datos que



de la Federación sea necesario precisar nombre, correo electrónico, Clave Única del Registro de Población, crear un "Nombre de usuario" y una "Contraseña", y vincular al registro la firma electrónica.

91. De ahí que no es jurídicamente válido, bajo interpretación alguna, entender que el numeral 12 de la Ley de Amparo, además de los requisitos para que una persona sea autorizada para realizar los actos necesarios para la defensa de los quejosos o terceros interesados, establece exigencias específicas a fin de que dicho autorizado pueda presentar recursos vía electrónica.

92. Ello, aunado a que de haberse considerado necesario mayores requisitos para la interposición de los recursos por esa vía, así se hubiera establecido expresamente, tal como acontece con la consulta del expediente electrónico o las notificaciones por esa vía, respecto de las cuales los artículos 18, 35, 36, 37, 39, 55 y 57 del Acuerdo General 12/2020⁹ son categóricos al señalar que también

requiera el lector biométrico con el que contará cada sitio de atención, en su caso, autorizará la emisión del respectivo certificado digital de firma electrónica;

"h) Otorgada la autorización mencionada en el inciso anterior, el sistema informático enviará un correo electrónico a la cuenta señalada por el solicitante, en el cual le indique que su firma electrónica certificada ha sido aprobada así como las indicaciones a seguir para la obtención del certificado digital correspondiente;

"i) La renovación deberá efectuarse dentro de los treinta días anteriores a la conclusión de su vigencia. Si en ese lapso no se renueva el certificado digital de firma electrónica correspondiente, éste caducará y el interesado deberá formular una nueva solicitud;

"j) La Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas, por conducto de la Unidad de Certificación que resulte competente en términos de lo señalado en el artículo 8 del presente Acuerdo General Conjunto, revocará un certificado digital de firma electrónica cuando así lo solicite el interesado a través del mismo medio por el que lo obtuvo, por causa de su muerte o por una causa que encuentre sustento en una disposición general, y

"k) Una vez revocado no podrá ser utilizado, por lo que si el interesado requiere de otro certificado digital de firma electrónica tendrá que solicitarlo de nueva cuenta conforme al procedimiento establecido en el manual respectivo."

⁹ Dichos artículos establecen:

"Artículo 18. El registro en el Portal no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que la persona tenga interés, ni tampoco la práctica de notificaciones electrónicas de las resoluciones judiciales, pues ello depende de que así lo haya solicitado quien cuente con capacidad procesal para ello, y que, a su vez, lo haya autorizado el órgano jurisdiccional que conozca del expediente respectivo."

"Artículo 35. Las partes en un procedimiento jurisdiccional, por sí o por conducto de sus representantes legales, podrán solicitar para sí o para un tercero, acceso al expediente electrónico, para lo



se requiere que se solicite autorización al Juzgado de Distrito o el Tribunal de Circuito y que éste la acuerde favorablemente.

cual deberán proporcionar el 'Nombre de usuario' utilizado por quien realiza la solicitud al registrarse en el Portal y el del tercero sobre el cual se solicita la autorización. La solicitud podrá formularse por vía impresa o electrónica.

"La solicitud respectiva podrá formularse directamente por las partes o sus representantes legales, así como por las personas autorizadas en términos amplios conforme a la legislación adjetiva correspondiente, siempre que se incluya expresamente esta facultad."

"Artículo 36. Las Juezas, Jueces, Magistradas y Magistrados otorgarán a las partes, a sus representantes y a los autorizados facultados conforme al segundo párrafo del artículo precedente, que así lo soliciten, los permisos necesarios para la consulta de los expedientes electrónicos o, en su caso, la revocación de los concedidos.

"Las personas autorizadas para consultar un expediente electrónico en los asuntos de la competencia del PJF podrán descargar en sus equipos de cómputo copia de las constancias que obren en aquél. Cuando éstas incluyan la evidencia criptográfica, se considerarán como copias certificadas electrónicamente.

"Las y los titulares verificarán si quien autoriza cuenta con la capacidad procesal necesaria. Se acordará favorablemente la solicitud únicamente respecto de quienes cumplan los requisitos respectivos, a través de una promoción electrónica o impresa. La autorización respectiva estará en todo momento condicionada a que la firma electrónica se mantenga vigente.

"La autorización se puede realizar respecto de uno o varios expedientes. En el segundo supuesto, la persona autorizada tendrá acceso al módulo de consulta de expedientes, cuyos submódulos le permitirán revisar cada expediente de manera individual, o los correspondientes a todos los asuntos en los que haya recibido la autorización respectiva, ya sea mediante una vista global o dentro de cada órgano jurisdiccional.

"Los permisos otorgados para la consulta de expedientes electrónicos y para la práctica de notificaciones se conservarán para cualquier instancia o incidente."

"Artículo 37. La autorización para acceder a los expedientes electrónicos sólo será otorgada o revocada por las y los titulares. En todo caso, se atenderá a la situación jurídica de cada usuario en los asuntos en los que se solicite, de conformidad con su capacidad procesal y la vigencia de su firma electrónica."

"Artículo 39. El acceso otorgado a las partes o sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos no implicará permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales, salvo que se hubiere solicitado expresamente autorización para recibir notificaciones electrónicas y la misma se haya acordado favorablemente, en términos del artículo 55 del presente Acuerdo General.

"De conformidad con lo anterior, cuando no esté autorizada la realización de notificaciones electrónicas, la persona específicamente carezca de dicha autorización, o si la misma ha sido revocada, la usuaria o usuario podrá consultar los acuerdos y las constancias relacionadas con éste, con posterioridad a que se haya practicado la notificación respectiva."

"Capítulo sexto

"De las notificaciones electrónicas

"Artículo 55. Las partes, sus representantes en los juicios o los autorizados que cuenten con facultades expresas para ello conforme al segundo párrafo del artículo 35, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente de las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo.



93. Y, en todo caso, no se aprecia razón jurídica alguna que justifique trasladar los requisitos que para consultar el expediente electrónico o llevar a cabo notificaciones vía electrónica establecen dichas disposiciones, a la interposición de los recursos a través del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación pues, se insiste, en este aspecto, el sistema electrónico funciona como un medio para acceder a las oficinas de correspondencia común y los requisitos que se establezcan para que éstas reciban documentos en general, sólo pueden estar dirigidos a generar certeza en la comunicación que se pretende entablar, respecto a la identidad del emisor y del receptor, ya que de lo contrario se obstaculizaría injustificadamente el derecho de acceso a la justicia.

94. Quinta. Criterio que habrá de prevalecer con el carácter de jurisprudencia. En razón de lo anterior, el criterio que habrá de regir con el carácter de jurisprudencia es el siguiente:

"Para ello, es indispensable que las partes manifiesten expresamente la solicitud para recibir notificaciones electrónicas a través de una promoción impresa, electrónica o, cuando la ley aplicable lo prevea, vía comparecencia, en el asunto de que se trate, dirigida al órgano jurisdiccional donde se tramita, en la que señalen el 'Nombre de usuario' que crearon al registrarse en el Portal. En caso que se solicite la autorización de notificación electrónica para personas diversas a la parte solicitante, también deberán señalarse sus 'Nombres de usuario'.

"La solicitud expresa para recibir notificaciones por vía electrónica realizada en el expediente principal o en cualquiera de los integrados con motivo de los recursos o incidentes derivados de aquél, únicamente surtirá efectos en él, o en los expedientes respecto de los cuales se formule dicha solicitud."

"Artículo 57. Las y los titulares otorgarán o revocarán los permisos necesarios para que las partes, sus representantes o autorizados puedan notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales, conforme a las reglas establecidas en el capítulo cuarto del título primero de la Ley de Amparo o en las legislaciones aplicables, y tras verificar que se cuenta con la capacidad procesal para formular la solicitud respectiva. Al respecto, el Sistema Electrónico del PJJ previamente valida que se use una firma electrónica vigente y que ésta se encuentre vinculada con la persona solicitante.

"El otorgamiento de permisos para notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales se realizará al asociar el 'Nombre de usuario' de cada persona autorizada para tal efecto, con los datos de las partes en los sistemas electrónicos y los de los expedientes respectivos.

"El proveído que acuerde favorablemente la solicitud para notificarse electrónicamente se notificará por la vía que corresponda, en la inteligencia de que las siguientes determinaciones jurisdiccionales se notificarán a la parte respectiva por vía electrónica en tanto no revoque la referida solicitud. No obstante, las notificaciones realizadas por la vía tradicional antes de la electrónica derivada de la solicitud correspondiente, se tendrán por válidas.

"La solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la necesaria para consultar el expediente electrónico respectivo."



RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL AUTORIZADO DE LA PARTE QUEJOSA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, PARA INTERPONERLO A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto de los requisitos que debe cumplir el autorizado en términos amplios de la parte quejosa para interponer recurso de revisión en amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, pues mientras uno determinó que únicamente se deben cumplir los que expresamente establecen el artículo 12 de la Ley de Amparo y los Acuerdos Generales Conjuntos que la reglamentan, consistentes en contar con la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) vigente y el registro en dicho Portal, el otro sostuvo que además es necesario que la parte quejosa lo autorice expresamente para tal efecto y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización.

Criterio jurídico: Para que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo interponga recurso de revisión en amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, únicamente debe cumplir con los requisitos que expresamente establecen la ley referida y los Acuerdos Generales Conjuntos que la reglamentan, consistentes en contar con la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) vigente y el registro en dicho Portal, por lo que no es necesario que la parte quejosa lo autorice expresamente para tal efecto y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización.

Justificación: La finalidad por la que se implementó el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, consistente en aprovechar las tecnologías de la información en la impartición de justicia constitucional para favorecer el pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional, es indicativa de que dicho sistema se instauró como un instrumento que facilita, gracias a la tecnología, el trámite de los juicios, de manera que las disposiciones que lo rigen no modifican ni aumentan las cargas procesales que tienen las partes conforme a



la legislación correspondiente, sino que únicamente están destinadas a crear las condiciones necesarias para un correcto funcionamiento del sistema, en el que se permita en la mayor medida posible el acceso a la justicia y, al mismo tiempo, se genere certeza en los juicios sobre las actuaciones que se realicen por medio de éste. En ese sentido, si conforme a los artículos 3o. y 80 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 6 del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico, así como 16, 48, 51 y 52 del Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, los justiciables pueden optar por presentar recursos a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación siempre que cuenten con firma electrónica vigente y registro en el Portal de Servicios en Línea, ya sea que los interpongan por propio derecho o por medio de las personas que cuenten con capacidad procesal para ello, entonces no se advierte razón jurídica alguna para entender que las disposiciones indicadas establecen más requisitos de los que expresamente señalan para que los justiciables puedan interponer los recursos aludidos vía electrónica, sobre todo cuando se aprecia que, en este aspecto, el sistema electrónico en análisis funciona como un medio para acceder a las Oficinas de Correspondencia Común, las cuales, precisamente, tienen como única función recibir documentos, esto es, se erigen como el puente de comunicación que permite a los justiciables hacer llegar sus pretensiones a los órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde atenderlas. Por consiguiente, los requisitos que se establezcan para que las oficinas de correspondencia común reciban documentos en general, en este caso un recurso, sólo pueden estar dirigidos a generar certeza en la comunicación que se pretende entablar respecto a la identidad del emisor y del receptor, pues de lo contrario se obstaculizaría injustificadamente el derecho de acceso a la justicia, cuya materialización más básica es la comunicación libre entre los justiciables y los órganos jurisdiccionales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis redactada en la última consideración del presente fallo.

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

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos del cuarenta y nueve al sesenta y uno y noventa y uno.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de veintitrés de junio de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 10, con número de registro digital: 2025525.

La tesis aislada XVI.2o.P.1 K (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas.

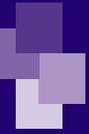
Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES.

II. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA INCLUSIÓN EN LA LEY RELATIVA DE LA FIGURA DE LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, NO RESULTA VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVAMENTE LOS SUMINISTRADORES DE SERVICIOS BÁSICOS PODRÁN CELEBRAR CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", Y XII BIS, DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

III. INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL ORDEN DE PRELACIÓN DEL DESPACHO DE ENERGÍA, CONTENIDO EN LA LEY RELATIVA, GARANTIZANDO EL ACCESO, EN PRIMER LUGAR, A LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA [DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN V, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEA CON INDEPENDENCIA DE SU MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO", 4, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "GARANTIZANDO, EN PRIMERA INSTANCIA, LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS", 53, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PODRÁN CELEBRAR",





101, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, CONSIDERANDO LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", Y 108, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y RECIBIR LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN Y CONSUMO ASOCIADOS A LOS CONTRATOS DE COBERTURA CON COMPROMISOS DE ENTREGA FÍSICA", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA].

IV. INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL CAMBIO DE PARÁMETRO EN LA LEY RELATIVA PARA LA CONSIDERACIÓN DE COSTOS, PRIVILEGIANDO AHORA EL "COSTO UNITARIO" EN LUGAR DEL "COSTO MARGINAL", A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UNITARIOS", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

V. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA CONDICIÓN DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA GARANTIZAR EL ACCESO ABIERTO A LA RED NACIONAL DE TRANSMISIÓN Y A LAS REDES GENERALES DE DISTRIBUCIÓN, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SEA TÉCNICAMENTE FACTIBLE", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

VI. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA DEFINICIÓN EN LA LEY RELATIVA DEL CONTRATO LEGADO PARA EL SUMINISTRO BÁSICO, COMO AQUEL 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, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

VII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA PRIORIDAD EN EL USO DE RED NACIONAL DE TRANSMISIÓN Y LAS REDES GENERALES DE DISTRIBUCIÓN PARA EL DESPACHO DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS LEGADAS Y LAS CENTRALES EXTERNAS LEGADAS CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA,



A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 26, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUIEN CONSIDERARÁ A 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", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

VIII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA POSIBILIDAD DE QUE LOS SOLICITANTES DE INTERCONEXIÓN DE CENTRALES ELÉCTRICAS O CENTROS DE CARGA SE AGRUPEN CON EL FIN DE REALIZAR OBRAS, AMPLIACIONES O MODIFICACIONES, CONFORME A LA LEY RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULO 35, PÁRRAFO, PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS GENERADORES, GENERADORES EXENTOS, USUARIOS FINALES Y/O LOS SOLICITANTES PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS Y LA CONEXIÓN DE LOS CENTROS DE CARGA PODRÁN OPTAR POR AGRUPARSE" DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

IX. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA FACULTAD DEL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA, DE MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULO 108, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

X. INDUSTRIA ELÉCTRICA. ELIMINACIÓN DE LA CONDICIÓN TEMPORAL EN LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECÍA QUE SE CONSIDERARÁN CENTRALES ELÉCTRICAS LEGADAS AQUELLAS QUE, A LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN 2014, NO SE INCLUÍAN EN UN PERMISO PARA GENERAR ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE AUTOABASTECIMIENTO, COGENERACIÓN, PEQUEÑA PRODUCCIÓN, PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE O USOS PROPIOS CONTINUOS, ASÍ COMO DE LA CONDICIÓN DE QUE ÉSTAS SE ENCUENTREN EN CONDICIONES DE OPERACIÓN, Y QUE SU MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO DEBÍA ESTAR CONTEMPLADA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA



FEDERACIÓN EN MODALIDAD DE INVERSIÓN DIRECTA, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE ARTÍCULO 3, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PRINCIPIOS DE "TRATO NACIONAL" Y "TRATO DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA" NO CONSTITUYEN NORMAS DE DERECHOS HUMANOS, SINO PRINCIPIOS DE CARÁCTER COMERCIAL INTERNACIONAL, POR LO QUE SU VIOLACIÓN NO PUEDE SER ANALIZADA A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XII BIS, 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, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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", 53, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PODRÁN CELEBRAR", 101, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, CONSIDERANDO LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA" Y 108, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y RECIBIR LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN Y CONSUMO ASOCIADOS A LOS CONTRATOS DE COBERTURA CON COMPROMISOS DE ENTREGA FÍSICA", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

XII. MEDIO AMBIENTE. INTERDEPENDENCIA ENTRE SU PROTECCIÓN, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL.

XIII. DERECHO HUMANOS A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONNOTACIÓN TANTO INDIVIDUAL COMO COLECTIVA.

XIV. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SUS DIMENSIONES OBJETIVA O ECOLOGISTA Y SUBJETIVA O ANTROPOCÉNTRICA.

XV. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.



XVI. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN.

XVII. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU RELACIÓN CON EL DERECHO A LA SALUD.

XVIII. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA PROMOCIÓN DE ENERGÍAS ASEQUIBLES, FIABLES, SOSTENIBLES Y MODERNAS PARA TODAS LAS PERSONAS, COMO PARTE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

XIX. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO DERIVADAS DEL ACUERDO DE PARÍS.

XX. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO MEXICANO CUENTA CON UN MARGEN DE DISCRECIONALIDAD A FIN DE IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS QUE SE CONSIDEREN APROPIADAS A EFECTO DE CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES PARA SU PROTECCIÓN.

XXI. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA POSIBILIDAD DE OTORGAR CERTIFICADOS DE ENERGÍAS LIMPIAS, CON INDEPENDENCIA DE LA PROPIEDAD O LA FECHA DE INICIO DE LAS OPERACIONES COMERCIALES DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS, CONFORME A LA LEY RELATIVA, A LUZ DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 126, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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").

XXII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LOS CONTRATOS QUE SE CELEBREN BAJO LA MODALIDAD DE ENTREGA FÍSICA, CONFORME A LA LEY RELATIVA, HABRÁN DE REALIZARSE BAJO EL ENTENDIDO DE QUE SE DEBE FOMENTAR EL USO DE ENERGÍAS RENOVABLES CON EL OBJETIVO DE REDUCIR LAS EMISIONES DE CARBONO [INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIONES V, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEA CON INDEPENDENCIA DE SU MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO", XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVAMENTE LOS SUMINISTRADORES DE SERVICIOS BÁSICOS PODRÁN CELEBRAR CONTRATO DE



COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", XII BIS Y XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO].

XXIII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. CON INDEPENDENCIA DE QUE LOS CONTRATOS PARA LA ADQUISICIÓN DE COBERTURA ELÉCTRICA SE CELEBREN O NO A TRAVÉS DE SUBASTAS, SE DEBE ASEGURAR LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE EFECTO INVERNADERO MEDIANTE LA CONTRATACIÓN DE ENERGÍAS LIMPIAS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 53, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PODRÁN CELEBRAR", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO).

XXIV. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA FACULTAD DEL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA, DE MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO IMPACTA EN EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (ARTÍCULO 108, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO).

XXV. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA CONDICIÓN DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA GARANTIZAR EL ACCESO ABIERTO A LA RED NACIONAL DE TRANSMISIÓN Y A LAS REDES GENERALES DE DISTRIBUCIÓN, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SEA TÉCNICAMENTE FACTIBLE", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO).

XXVI. INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL ORDEN DE PRELACIÓN DEL DESPACHO DE ENERGÍA, CONTENIDO EN LA LEY RELATIVA, GARANTIZANDO EL ACCESO, EN PRIMER LUGAR, A LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL



SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS, A LA LUZ DEL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "GARANTIZANDO, EN PRIMERA INSTANCIA, LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA, CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS", 26, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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", 101, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, CONSIDERANDO LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", Y 108, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y RECIBIR LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN Y CONSUMO ASOCIADOS A LOS CONTRATOS DE COBERTURA CON COMPROMISOS DE ENTREGA FÍSICA").

XXVII. IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

XXVIII. CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

XXIX. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DE RECHOS ADQUIRIDOS.

XXX. RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.

XXXI. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.

XXXII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LOS SUPUESTOS DE REVOCACIÓN DE PERMISOS DE AUTOABASTECIMIENTO Y REVISIÓN OBLIGATORIA DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON PRODUCTORES INDEPENDIENTES DE ENERGÍA, INTRODUCIDOS EN LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO



DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULOS CUARTO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021).

XXXIII. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR INCORPORE NUEVAS CAUSAS PARA PONER TÉRMINO A UN CONTRATO NO VULNERA DICHO PRINCIPIO, SIEMPRE QUE SE RESPETEN LOS EFECTOS YA PRODUCIDOS CON BASE EN EL PROPIO ACUERDO DE VOLUNTADES, IMPIDIENDO ÚNICAMENTE QUE EN EL FUTURO SE PRODUZCAN OTROS NUEVOS.

XXXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO CONSISTE EN LA TUTELA ABSTRACTA DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, POR LO QUE NO ES APTA PARA DEFENDERSE DE LOS AGRAVIOS QUE EVENTUALMENTE PUDIERA CAUSAR LA APLICACIÓN INDEBIDA DE UNA NORMA.

XXXV. INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL FRAUDE A LA LEY, COMO SUPUESTO DE REVOCACIÓN DE LOS PERMISOS DE AUTOABASTECIMIENTO OTORGADOS O TRAMITADOS AL AMPARO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, QUE CONTINÚEN SURTIENDO SUS EFECTOS JURÍDICOS, CONFORME A LA LEY RELATIVA, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021).

XXXVI. CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.

XXXVII. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.

XXXVIII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. NATURALEZA DE LOS CRITERIOS DE PLANEACIÓN ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA DE ENERGÍA.



XXXIX. COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. SU NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONAMIENTO.

XL. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA DE CONSIDERAR LOS CRITERIOS DE PLANEACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA DE ENERGÍA FEDERAL, PARA OTORGAR LOS PERMISOS A QUE SE REFIERE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE DICHA COMISIÓN (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONSIDERANDO LOS CRITERIOS DE PLANEACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA).

XLI. INDUSTRIA ELÉCTRICA. REITERACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DE DIVERSAS NORMAS PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA, POR LAS MISMAS RAZONES POR LAS QUE NO SE CONSIDERAN VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA Y DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, FRENTE AL DIVERSO CONCEPTO DE VIOLACIÓN REFERIDO A LOS DERECHOS HUMANOS A LA VIVIENDA, SALUD, VIDA DIGNA, INTEGRIDAD PERSONAL Y AL MÍNIMO VITAL, POR UN SUPUESTO DESEQUILIBRIO EN LA REGULACIÓN TARIFARIA (ARTÍCULOS 3, FRACCIONES XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVAMENTE LOS SUMINISTRADORES DE SERVICIOS BÁSICOS PODRÁN CELEBRAR CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", XII BIS Y XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", 4, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SEA TÉCNICAMENTE FACTIBLE", 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONSIDERANDO LOS CRITERIOS DE PLANEACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA", 35, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS GENERADORES, GENERADORES EXENTOS, USUARIOS FINALES Y/O LOS SOLICITANTES PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS Y LA CONEXIÓN DE LOS CENTROS DE CARGA PODRÁN OPTAR POR AGRUPARSE", Y 108, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL", DE



LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, ASÍ COMO CUARTO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XLII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. LAS IMPLICACIONES A LAS TARIFAS PARA LAS Y LOS USUARIOS FINALES DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE LA MODIFICACIÓN AL ORDEN DE DESPACHO Y DEL RÉGIMEN DE LOS CERTIFICADOS DE ENERGÍAS LIMPIAS MEDIANTE EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021, A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA VIVIENDA, SALUD, VIDA DIGNA, INTEGRIDAD PERSONAL Y AL MÍNIMO VITAL [DESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN V, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEA CON INDEPENDENCIA DE SU MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO", 4, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "GARANTIZANDO EN PRIMERA INSTANCIA, LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS", 26, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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", 53, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PODRÁN CELEBRAR", 101, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, CONSIDERANDO LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", 108, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y RECIBIR LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN Y CONSUMO ASOCIADOS A LOS CONTRATOS DE COBERTURA CON COMPROMISOS DE ENTREGA FÍSICA", Y 126, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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" DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA].

XLIII. INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO



EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021, Y LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL [DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN V, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEA CON INDEPENDENCIA DE SU MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO", 4, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "GARANTIZANDO, EN PRIMERA INSTANCIA, LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, EL SUMINISTRO DE ENERGÍAS LIMPIAS", 26, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "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", 53, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PODRÁN CELEBRAR", 101, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, CONSIDERANDO LOS CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", 108, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y RECIBIR LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN Y CONSUMO ASOCIADOS A LOS CONTRATOS DE COBERTURA CON COMPROMISOS DE ENTREGA FÍSICA", Y 126, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL OTORGAMIENTO DE LOS CERTIFICADOS DE ENERGÍAS LIMPIAS A CENTRALES ELÉCTRICAS, NO DEPENDERÁ DE LA PROPIEDAD, NI DE LA FECHA DE INICIO DE OPERACIÓN COMERCIAL DE LAS MISMAS" DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA].

XLIV. INDUSTRIA ELÉCTRICA. REITERACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DE DIVERSAS NORMAS PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA, POR LAS MISMAS RAZONES CONTENIDAS EN APARTADOS PREVIOS, FRENTE AL DIVERSO CONCEPTO DE VIOLACIÓN REFERIDO A LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIONES XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVAMENTE LOS SUMINISTRADORES DE SERVICIOS BÁSICOS PODRÁN CELEBRAR CONTRATOS DE COBERTURA ELÉCTRICA CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", XII BIS Y XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON COMPROMISO DE ENTREGA FÍSICA", 4, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SEA TÉCNICAMENTE FACTIBLE", 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONSIDERANDO LOS CRITERIOS DE PLANEACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA", 35, PÁRRAFO PRIMERO, EN



SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS GENERADORES, GENERADORES EXENTOS, USUARIOS FINALES Y/O LOS SOLICITANTES PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS Y LA CONEXIÓN DE LOS CENTROS DE CARGA PODRÁN OPTAR POR AGRUPARSE", Y 108, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y MANTENER LA SEGURIDAD DE DESPACHO, CONFIABILIDAD, CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL", DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, ASÍ COMO CUARTO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2021. SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 7 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	33
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los siguientes artículos de la Ley de la Industria Eléctrica: <ul style="list-style-type: none">• Artículo 3, fracción V.• Artículo 3, fracción XII.• Artículo 3, fracción XII Bis.• Artículo 3, fracción XIV.• Artículo 4, fracción I.• Artículo 4, fracción VI.• Artículo 12, fracción I.	33-38



		<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 26. • Artículo 35, párrafo primero. • Artículo 53. • Artículo 101. • Artículo 108, fracción V. • Artículo 108, fracción VI. • Artículo 126, fracción II. 	
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	38-39
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada .	39-40
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO	No se presentaron causales de improcedencia ni sobreseimiento.	40
VI.	CUESTIONES QUE SERÁN MATERIA DEL ESTUDIO DE FONDO.	Se especifican las 7 cuestiones que serán materia de estudio.	40-42
VI.1	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN A.</u> Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional	Se analizan las porciones normativas que modificaron el orden de despacho: (i) contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; (ii) establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario; (iii) acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución; (iv) contrato legado para el suministro básico, (v) agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones; (vi) criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional; y (vii) central eléctrica legado.	42-89



VI.2	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN B.</u> Trato nacional a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá	Se analiza si la modificación al orden del despacho vulnera, principalmente, el principio de "trato nacional" reconocido en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.	89-100
VI.3	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN C.</u> Mecanismo de certificados de energías limpias	Se analiza si la adquisición de los certificados de energías limpias que modifica la reforma vulnera las obligaciones medioambientales reconocidas en el artículo 4o. constitucional y en el Acuerdo de París.	100-131
VI.4	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN D.</u> Supuestos de revocación permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía	Se analiza si la incorporación de supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía, en el régimen transitorio de la reforma impugnada, viola la irretroactividad de la ley.	131-153
VI.5	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN E.</u> Criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía	Se analiza si la obligación de considerar los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional emitidos por la Secretaría de Energía vulnera la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía.	153-172
VI.6	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN F.</u> Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica	Se analiza si la modificación al orden de despacho de la energía eléctrica provocaría un alza de tarifas para las y los usuarios finales, vulnerando con ello diversos derechos humanos.	172-174
VI.7	<u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN G.</u> Principios del Sistema Eléctrico Nacional	Se analiza si la modificación al orden de despacho de la energía eléctrica provocaría una vulneración a los principios del Sistema Eléctrico Nacional.	175-176



<p>VII</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción V, inciso b), en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento", 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, en su porción normativa "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", 53, en su porción normativa "podrán celebrar", 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", 108 fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", y 126, fracción II, en su porción normativa "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", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones XII, en su porción normativa "Exclusivamente</p>	<p>1 7 6 - 177</p>
------------	------------------------	--	------------------------



	<p>los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física", 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible", 12, fracción I, en su porción normativa "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría", 35, párrafo primero, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse", y 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, al tenor de la interpretación conforme precisada en la cuestión C de este fallo, así como la de los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
Notificaciones	Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.	177

Ciudad de México. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por senadores del Congreso de la Unión, contra la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de marzo de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito recibido el ocho de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuarenta y ocho senadoras y senadores del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los siguientes actos y autoridades.

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

A.1. Órgano legislativo: El Congreso de la Unión, por conducto de su Cámara de Diputados como Cámara de Origen y la Cámara de Senadores como Cámara Revisora.

A.2. Órgano ejecutivo: Poder Ejecutivo Federal.

B. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado:

B.1 El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación. Decreto que en su artículo único indica que se reforman los artículos 3, fracciones V, XII y XIV; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, párrafo primero; 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II; y se adiciona una fracción XII Bis al artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En su demanda, las senadoras y los senadores consideran que la legislación impugnada transgrede los artículos 1o., 4o., párrafos cuarto y quinto; 14, 25, párrafo quinto; 27, párrafo sexto; 28, párrafos primero, cuarto y octavo; 133 y décimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética



de veinte de diciembre de dos mil trece, además del objeto y fin del Acuerdo de París de doce de diciembre de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

2. **Conceptos de invalidez.** Las y los senadores accionantes expusieron los siguientes argumentos en su demanda como conceptos de invalidez.

a. Primer concepto de invalidez

Los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, 53, 101, 108, fracciones V y VI y 126, fracción II, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica violan el artículo 28, primer párrafo, constitucional.

La industria eléctrica en México comprende cuatro actividades principales: generación, transmisión, distribución y comercialización. Actualmente, el marco constitucional y legislativo de la industria eléctrica, está diseñado para que el Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad tenga el monopolio de la transmisión y distribución de la energía eléctrica (artículos 25, párrafo quinto; 28, párrafo cuarto constitucionales y su régimen transitorio) mientras que la generación y comercialización están sujetas a un régimen de libre competencia (artículo 28 constitucional).

La parte accionante considera que la reforma impugnada tiene como principal objetivo fortalecer a la CFE, como empresa productiva del Estado (EPE) y otorgarle una serie de ventajas sobre otras empresas en las actividades de generación y comercialización, lo cual constituye una práctica monopólica, contraviniendo con ello el modelo energético actual reconocido en diversas disposiciones constitucionales.

A juicio de la parte accionante, las disposiciones impugnadas que generan una práctica monopólica en favor de la Comisión Federal de Electricidad son las siguientes:

- En el **artículo 3, fracción XII**, se agregó que: "exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" que, en este momento, solamente CFE suministrador de servicio básico es participante del mercado.



- En el **artículo 3, fracción XII Bis**, se incorpora la nueva figura de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, mientras que en la **fracción XIV**, establece que los contratos legados para el suministro básico deberán considerar que cuenten con el compromiso de entrega física.

- En el **artículo 4, fracción VI**, se adiciona que se garantizará "en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", bajo un esquema de oferta por costos "unitarios" en lugar de variables.

- El **artículo 26** establece que la CFE transmisión y CFE distribución respecto de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución deberán seguir las instrucciones del Centro Nacional de Control de Energía, la que "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".

- En el **artículo 4, fracción I**, se establece una condición a efecto de otorgar acceso abierto a la RNT y a las RGD, en términos no indebidamente discriminatorios, adicionando la condición de que "siempre que ello sea técnicamente posible".

- El **artículo 35** que hace posible operativamente las condiciones de interconexión y transporte que derivan de la reforma de los artículos anteriores.

- El **artículo 12, fracción I**, obliga a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) establecidos por la secretaría (de Energía)".

- En el artículo 53, se elimina el régimen de subastas organizadas por el Cenace como único medio de adquisición de energía por parte de las suministradoras de servicios básicos.

- En el **artículo 108**, se establece la facultad del Cenace de mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional (**fracción V**) y a recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega



física (**fracción VI**), conforme a la definición adicionada en la **fracción XII Bis del artículo 3**. Además, en términos del **artículo 101**, deberán tomarse en cuenta este tipo de contratos en el despacho.

- En el **artículo 3, fracción V**, se amplía el concepto de central legada, al suprimir la condición temporal referente a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica, al hecho de que estén o no en operación las centrales legadas y a su forma de financiamiento. Se prevé, además, la modalidad de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física respecto de este tipo de centrales, manteniendo que exclusivamente podrán ser propiedad de la Comisión Federal de Electricidad.

En primer lugar, a consideración de la parte accionante, a través de la figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y su regulación, **se modifica el orden y prelación en el despacho de energía en beneficio de las empresas productivas subsidiarias de CFE generación.**

En ese sentido, considera que la generación y comercialización de la energía eléctrica son servicios que deben prestarse en libertad de competencia, y que, contrario a ello, la reforma otorga preferencia al despacho de energía derivada de los contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física. Esto se traduce en beneficiar a las derivadas de las centrales eléctricas pertenecientes a CFE generación.

El artículo 28 constitucional establece en su primer párrafo que, entre otras, quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas. La parte accionante considera que las prácticas monopólicas son aquellas que impiden de manera injustificada la libre competencia y concurrencia en el mercado o en un sector de éste, como son las barreras legales a la competencia y a la libre concurrencia dado que limitan la capacidad de competir en el mercado.

El cuarto párrafo del artículo 28 constitucional establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas, entre las que se encuentran, la planeación y el control del SEN y la generación y comercialización de la energía.

En el mismo sentido, el artículo 25 constitucional establece que el sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, la planeación y el control del



Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Por su parte el artículo 27 de la Constitución, además de establecer que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; determina que en estas actividades no se otorgarán concesiones. Ello 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.

En ese sentido, se alega que la reforma impugnada es contraria a la finalidad de la reforma constitucional de 2013, cuyo objeto era obtener mejores precios para la prestación de un servicio al usuario final en condiciones de sustentabilidad, poniendo como eje de la misma al bienestar de las personas. En ese sentido, el costo de las termoeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad suele ser de los más elevados en el mercado eléctrico mayorista, por lo que el cambio del orden de despacho implicaría gastos adicionales en perjuicio de las finanzas de la propia CFE.

Con relación a la eliminación de las subastas como único método de adquisición de energía, señala que se deja en manos de CFE suministrador de servicios básicos, la posibilidad de adjudicar la construcción de nuevas plantas de generación. El modelo anterior de adquisición buscaba optimizar los recursos y obtener el precio más bajo, permitiendo la competencia en términos de igualdad. Con ello se fomentaba la diversificación de la matriz energética y la producción mediante energías limpias. Con la reforma, aduce, se elimina la prelación económica, pues presumiblemente permitiría la compra de energías con un costo mayor, que podrían resultar potencialmente perjudiciales al medio ambiente y a la salud.

A juicio de la parte accionante, no resulta claro que este nuevo modelo genere condiciones de mayor confiabilidad y seguridad, contrario a lo planteado en la exposición de motivos de la reforma. Consideran que lo único que este modelo objetivamente establece es una preferencia hacia la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos y las plantas de las empresas productivas subsidiarias de Comisión Federal de Electricidad Generación, desplazando a los productores privados a un tercer y cuarto lugar frente a la empresa productiva del Estado, terminando así con la competencia en el MEM.



Tomando en cuenta lo anterior, **se considera que las ventajas que otorgan las distintas modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica constituyen una práctica monopólica en favor de la Comisión Federal de Electricidad, lo cual vulnera el primer párrafo del artículo 28 constitucional.**

b. Segundo concepto de invalidez

Los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica violan los artículos 1o., 4o., párrafos cuarto y quinto, constitucionales; así como el Acuerdo de París.

La parte accionante considera que la reforma **viola el derecho a un medio ambiente sano y a la salud** a través de: (i) la modificación del orden de despacho; (ii) las modificaciones respecto de las centrales legadas; (iii) la modificación del régimen de subastas; (iv) las condiciones de factibilidad técnica; y (v) la modificación de los certificados de energías limpias (CEL).

Como ya se mencionó, existe una modificación del orden de despacho de la energía eléctrica mediante el cual se privilegiaría en primer lugar a las centrales hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad para posteriormente despachar otro tipo de plantas propiedad de esta empresa, como la nuclear, geotérmica, ciclos combinados y termoeléctricas para dejar en tercer lugar las energías eólicas o solar de particulares y, finalmente, en cuarto lugar, las de ciclos combinados de las empresas privadas.

Con esta modificación, la parte accionante aduce que las energías limpias quedan relegadas a un tercer sitio en el orden de prelación, lo que implica un desplazamiento de los factores económicos, de seguridad y eficiencia, así como de sustentabilidad.

Por otro lado, las modificaciones respecto de las centrales legadas eliminan las restricciones temporales y de fuente de financiamiento establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica, emitida para la implementación de la reforma constitucional de 2013 que posibilita su acceso al mercado de los certificados de energías limpias que antes tenían limitado.



En relación con el régimen de subastas, al modificarse como único mecanismo de adquisición de energía, no sólo frena el fomento de energías limpias, sino que lo inhibe.

A consideración de la parte accionante, al establecer una condición poco clara sobre cuáles son las condiciones de factibilidad técnica, se limita el acceso abierto no indebidamente discriminatorio originalmente planteado por la Ley de la Industria Eléctrica, que implementó la reforma de 2013 y que posibilitaba que las centrales de generación de energías limpias pudieran acceder a las redes, RNT y RGD sin obstáculos innecesarios.

Finalmente, a partir de la reforma impugnada a la Ley de la Industria Eléctrica, se modifica el régimen de certificados de energías limpias, al establecer en la fracción II del artículo 126 que el otorgamiento de estos certificados a centrales eléctricas no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación de las mismas. Ello implica una distorsión al funcionamiento del mecanismo de certificados de energías limpias dada la modificación a las condiciones de las centrales legadas.

Estas modificaciones generan que, en lugar de fomentar nuevas inversiones en la producción de energías limpias, se inhibirá la inversión dado que se diluye la importancia y valor de los certificados de energías limpias. Al haber más certificados de energías limpias en el mercado, resultaría menos atractivo realizar inversiones nuevas en energías limpias pues sería más difícil amortizarlas y competir con las empresas con capacidad ya instalada y amortizada. Además, al generarse una oferta excesiva de los certificados de energías limpias su precio disminuirá considerablemente, lo que impactaría negativamente en la evaluación de los nuevos proyectos de inversión en energías limpias hacia el futuro.

Una característica del mecanismo de los certificados de energías limpias previo a la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de 2013 es que vedaba la posibilidad de que la emisión de energías limpias anteriores a 2014 pudieran acceder a su otorgamiento. Por ello, sostiene que al eliminar esta restricción se otorga una ventaja exclusiva a las empresas de la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior, ya que, sin realizar inversiones adicionales, éstas tendrían muchos más certificados de energías limpias, favoreciendo a la Comisión Federal



de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos en relación con los demás obligados al cumplimiento de requisitos de certificados de energías limpias. Si las empresas de la Comisión Federal de Electricidad participan en el eslabón de generación, le transferirán los certificados adicionales recibidos, lo que cubriría fácilmente su obligación respecto de los certificados de energías limpias sin recurrir a nuevos contratos para adquirirlos. En este sentido, la parte accionante considera que si bien, no se elimina este mecanismo, sí se inutiliza.

Lo anterior tendría como consecuencia la disminución de producción de energías limpias, lo que conllevaría una vulneración al derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas y de la protección a la salud.

El artículo 4o. constitucional reconoce la obligación del Estado de garantizar el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas y el derecho a la protección de la salud. Aunado a ello, México, como Estado Parte del Acuerdo de París, asumió la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En relación con lo anterior, la accionante argumenta que al tratarse de derechos humanos rige el principio de progresividad, por lo que el Estado se encuentra vedado a retroceder en términos de efectividad de los derechos, salvo que se demuestre que la medida es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

Por su parte, el Acuerdo de París consiste en tres puntos principales: (i) tomar las acciones necesarias para mantener el aumento de las temperaturas a nivel mundial por debajo de los 2°. C, respecto de los niveles preindustriales y de ser posible, limitar ese aumento por debajo de los 1.5°. C; (ii) el compromiso de aumentar las capacidades de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover el desarrollo que conlleve bajas emisiones de los GEI; y (iii) buscar que los flujos de capitales financieros se sitúen en una trayectoria compatible con el desarrollo sustentable.

En ese sentido, México expidió la Ley General de Cambio Climático y la Ley de Transición Eléctrica. En la primera de ellas, promulgada en 2012, se estableció como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero



(GEI) de 30 % para 2020 y de 50 % para 2050, todo ello en relación con la línea base de emisiones del año 2000. Para el año 2024 deberíamos estar alcanzando, al menos, el 35 % de la generación eléctrica proveniente de fuentes limpias.

La Ley de Transmisión Eléctrica, por su parte, es resultado del mandato establecido en el decreto de reformas a la Constitución de 2013 en materia energética. Su artículo décimo séptimo transitorio establece la necesidad de procurar la protección y el cuidado del medio ambiente en todos los procesos del sector energético, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas para la disminución de la generación de gases y compuestos de efectos invernadero, y una menor huella de carbono.

En ese sentido, se considera que la reforma atenta contra el principio precautorio, que exige la ponderación sobre la subsistencia del daño o riesgo de daño al ambiente. A raíz de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica la parte accionante considera que no se justifica el cambio del orden de despacho económico, la limitación del acceso abierto a las redes, la modificación del régimen de subastas, así como la modificación al régimen de los certificados de energías limpias, a la luz de la protección al medio ambiente, de modo que pudiese evaluarse la ponderación exigida por los derechos al medio ambiente y a la salud.

Por todo lo anterior la parte accionante considera que **la reforma es contraria al derecho a un medio ambiente sano y del desarrollo y bienestar de las personas y de la protección a la salud, previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o., en relación con el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucionales, así como al Acuerdo de París.**

c. Tercer concepto de invalidez

Los artículos cuarto y quinto transitorios de la reforma violan el artículo 14 constitucional, en particular el principio de no aplicación retroactiva de la ley.

Derivado de la reforma impugnada, considera que el artículo cuarto transitorio establece que los permisos de autoabastecimiento otorgados por la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía.



Por su parte, se considera que el artículo quinto transitorio establece que los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía con base en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y rentabilidad, conforme lo disponen los artículos 74, fracción IV, de la Constitución, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública.

La parte accionante considera que estos artículos del decreto impugnado implican que, como resultado de dicha revisión se deberán renegociar los contratos o ser terminados de forma anticipada. Ello, **violentaría el artículo 14 constitucional, que reconoce el principio de no retroactividad**, en el sentido de que a ninguna ley se le puede dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Este principio establece que las situaciones jurídicas de los gobernados se rigen por las leyes que se encuentran en vigor al momento de la celebración de los actos jurídicos correspondientes. Una ley será retroactiva cuando modifica, altera o destruya derechos adquiridos o supuestos jurídicos y sus consecuencias producidas al amparo de una ley anterior. En contraparte, no existirá retroactividad cuando la ley modifica, altera o destruya simples expectativas de derecho, es decir, situaciones que aún no se han producido, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados por la norma anterior.

Por lo anterior, la parte accionante considera que los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto impugnado, tienen como consecuencia la renegociación anticipada de dichos contratos o revocación de los permisos, ya que al estar sujetos a un régimen transitorio de la ley que se pretende reformar, implica que los contratantes o permisionarios adquirieron derechos sobre las condiciones consignadas en estos contratos o permisos. En ese sentido consideran que no se está frente a una mera expectativa de derecho, sino frente a una incorporación de derechos para las partes contratantes, derivados del contrato o permiso otorgado y cuya vigencia se prorrogó para las partes.

Considera también que, dada la reforma constitucional de 2013, al no haberse dispuesto una condición transitoria específica para modificar la relación contractual, se refuerza la noción de que se habrían adquirido derechos, res-



pecto de estos contratos y, por tanto, no resulta válido el que se trastoque el régimen transitorio referido.

Finalmente, la parte accionante no considera posible que las disposiciones transitorias se fundamenten en la fracción IV del artículo 74 constitucional, ni en los artículos 32 de la Ley de Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley General de Deuda Pública, como está establecido en la exposición de motivos. Ello, ya que lo dispuesto en dicha normativa **no implica la posibilidad de que el legislador pueda modificar las condiciones relativas a los contratos mencionados, en virtud de que constituyen derechos adquiridos.**

d. Cuarto concepto de invalidez

La parte accionante sostiene que el **artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica viola el artículo 28, párrafo octavo, constitucional y el décimo transitorio del decreto de reforma constitucional de 2013.**

Señala que en el artículo 12, fracción I impugnado, se establece que el otorgamiento de los permisos, cuya competencia recae en la Comisión Reguladora de Energía, deberá tomar en cuenta los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía (Sener).

El párrafo octavo del artículo 28 constitucional establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia de energía. Entre éstos, la Comisión Reguladora de Energía tendrá autonomía técnica, operativa y de gestión para emitir sus actos, resoluciones y regulación, así como el de otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica. Se establece que la Comisión Reguladora de Energía contará con personalidad jurídica y podrá disponer de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan. Igualmente, se prevé que el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y en materia de electricidad a través de este órgano técnico a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Las y los accionantes afirman que, por su naturaleza, origen y regulación, la Comisión Reguladora de Energía, si bien forma parte del Ejecutivo Federal, no se encuentra subordinada a la Secretaría de Energía, sino que tiene el mismo nivel de dependencia. Su autonomía de gestión y operatividad se desenvuelve



como especialista en el sector energético y el órgano técnico del Estado en materia de electricidad cuya finalidad es promover el desarrollo de la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como promover la competencia en el sector y proteger los intereses de los usuarios.

En ese sentido, las y los senadores accionantes consideran que la norma impugnada resulta inconstitucional dado que **sujeta una decisión técnica especializada a una condición política**, lo que no puede tener el alcance para desnaturalizar las competencias técnicas del órgano regulador.

Consideran que por todo lo anterior, mediante la introducción del elemento de los criterios de planeación, en la norma impugnada, se actualiza una invasión de facultades que no le corresponde a la Secretaría de Energía, pues mediante un instrumento de política pública se pretenden establecer los parámetros y alcances técnicos sobre materias que competen a la Comisión Reguladora de Energía, como lo son, en el caso, el otorgamiento de permisos. Con ello se desarticularía a dichos órganos imponiendo una visión política a un sector que requiere de parámetros y criterios especializados, claros y constantes.

A partir de lo anterior, se considera que la disposición impugnada resulta **violatoria del artículo 28, párrafo octavo, constitucional en relación con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio, al invadir la esfera de competencia que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía**, como órgano técnico especializado competente para otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica.

e. Quinto concepto de invalidez

Los **artículos 3, fracción XII Bis; 4, fracción VI; 26, 53, 101, 108, fracción VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica violan el artículo 133 constitucional; así como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) y el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (TMEC).**

Conforme al **artículo 133 constitucional**, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales serán



la Ley Suprema de toda la Unión. En ese sentido, diversas figuras y modificaciones establecidas mediante el decreto de reforma impugnado a la Ley de la Industria Eléctrica, tal como los contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física, así como la eliminación de la obligatoriedad de subastas para suscribir contratos de cobertura eléctrica, contravienen el TIPAT y el TMEC y, por tanto, el artículo 133 constitucional.

Los artículos 17.1 del TIPAT y 22 del TMEC, establecen que una empresa productiva del Estado es aquella de la que el Estado es propietaria de más del 50 % del capital social. Tomando en cuenta que México es propietario del 100 % de Comisión Federal de Electricidad, ésta es una empresa productiva del Estado, en los términos establecidos por estos tratados.

Las y los accionantes señalan que los artículos 17.4 del TIPAT y 22.4 del TMEC establecen que los Estados se asegurarán de que cada empresa productiva del Estado con actividades comerciales actúe de conformidad con consideraciones comerciales en la compra o venta de una mercancía o servicio, excepto para cumplir con cualquiera de los términos de su mandato de servicio público, dentro del cual no se encuentran las actividades de generación y comercialización para la Comisión Federal de Electricidad.

Además, los Estados se asegurarán de que cada una de sus empresas productivas del Estado en la compra de una mercancía o servicio (como la generación eléctrica, para el caso de la Comisión Federal de Electricidad) que otorgue a una mercancía o servicio suministrado por una empresa de otra parte, un trato no menos favorable que el que otorgue a una mercancía o servicio similar suministrado por empresas de la parte, de cualquier otra parte o de cualquiera no parte.

La eliminación del despacho de energía por mérito económico garantizaría en primera instancia el acceso a la RNT y las RGD, a las centrales eléctricas legadas (que sólo pueden ser propiedad de la Comisión Federal de Electricidad conforme a la definición del artículo 3, fracción V, de la propia Ley de la Industria Eléctrica) y les permitirá establecer un "programa fijo de generación" que entregará al Cenace, lo que le daría prioridad en el despacho a las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad.



En la opinión de las y los accionantes, lo anterior contraviene los capítulos 9 del TIPAT y 14 del TMEC, denominados "inversión".

Los artículos 9.5 del TIPAT y 14.5 del TMEC, reconocen el principio de trato de nación más favorecida, el cual obliga a otorgar a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que otorgue en circunstancias similares a otros Estados Parte. El artículo 9.4 del TIPAT y 14.4 del TMEC, reconocen el principio de trato nacional que implica la obligación de otorgar a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas.

Señalan que las únicas excepciones a las obligaciones derivadas de los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida son las medidas disconformes, entendiéndose por éstas las excepciones establecidas en la lista del anexo 1 sobre medidas disconformes del TIPAT. En este anexo, exclusivamente se incluyeron las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica.

El artículo 32.11 del TMEC (incluido a petición de USA) establece que, sin el establecimiento de las medidas en las reservas de México, cualquier medida contenida en el orden jurídico mexicano que limite los principios comerciales del TIPAT o TMEC, podría ser reclamado por las otras partes o sus empresas (inversionistas).

En ese sentido, al no encontrarse reservadas las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica en el anexo I de medidas disconformes de México del TIPAT y el TMEC, ambas actividades se consideran sujetas a la inversión y en ambas el Estado Mexicano queda obligado a respetar los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida a los inversionistas de los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Chile, Perú, Australia, Nueva Zelanda, Vietnam, Brunéi, Singapur y Malasia (Estados Partes del TIPAT).

Por todo lo anterior, las y los accionantes consideran que **los artículos 4, fracción VI; 26, 53, 101 y 108, fracción VI, reformados de la Ley de la Industria Eléctrica mediante el decreto que se impugna, son violatorios del TIPAT y el TMEC**, así como del **artículo 133 constitucional**, por lo cual deben ser declarados inválidos.



f. Sexto concepto de invalidez

Violación al contenido de los artículos 4o., 6o., 14 y 16 constitucionales, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La reforma impugnada, particularmente lo relativo a: (i) las reglas de despacho (artículos 3, 4, 26, 101, 108), (ii) la modificación de las condiciones de los permisos de generación (artículo 12), régimen de los certificados de energías limpias (artículo 126), (iii) la eliminación de las subastas (artículos 30 y 53); y (iv) la revocación de permisos de generación (artículo cuarto transitorio) ocasiona un desequilibrio en la regulación tarifaria de la industria eléctrica que podría provocar una afectación de los consumidores.

La parte accionante considera que, con base en el desarrollo jurisprudencial nacional, así como en el derecho internacional de los derechos humanos, esta afectación **vulnera los derechos humanos a: (i) mínimo vital (vida digna), (ii) derecho a una vivienda digna y decorosa, (iii) salud, (iv) alimentación, (v) libre esparcimiento, (vi) gozar de los adelantos tecnológicos y (vii) acceso a Internet.**

La parte actora considera que estos derechos están reconocidos en los artículos 4o., 5o. y 6o. constitucionales, así como en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 11 y 14 del Protocolo de San Salvador, artículos 11 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 14, inciso h), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y artículos 3 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En primer lugar, en cuanto al derecho a acceso a una vivienda digna, se señala que en razón de que el suministro básico del fluido eléctrico no se encuentra a disposición en un precio justo o a precios distorsionados por mecanismos que no permiten que la tarifa se ajuste a eficientes en el mercado, mayores de competitividad se afecta, por un lado, el derecho a vivir dignamente y, por otro, al desarrollo integral y sostenido de todas las ramas productivas, comerciales y de prestación de servicios. Ello considerando que la electricidad es un insumo indispensable de la vivienda y toda actividad contemporánea.



De igual manera, consideran que con la reforma se afectarían los derechos a la salud y alimentación. Adicionalmente, la afectación a los usuarios por las tarifas eléctricas también tendría un impacto en el goce y ejercicio de los derechos al libre esparcimiento, a gozar de los adelantos tecnológicos y al derecho de Internet.

Por otro lado, también consideran que se ve afectado el derecho a la vida digna, también conocido como derecho al mínimo vital o subsistencia. Ello pues la afectación a las y los usuarios en el acceso a energías limpias y, en general, a la energía eléctrica en los términos ya mencionados, tendrían un impacto negativo en el goce y ejercicio de sus derechos ya mencionados.

Asimismo, considera que la afectación en los mecanismos de determinación de tarifas eléctricas entraría dentro del ámbito de tutela del derecho al mínimo vital, puesto que dicho derecho se ve afectado por una norma que tiene incidencia en los de las familias mexicanas respecto de la prestación de un servicio básico indispensable que debe ser permanente y adecuado.

Tomando en cuenta lo anterior, la parte accionante refiere que con **la reforma impugnada se elevarían los costos de la energía eléctrica, lo cual generaría una violación a los derechos humanos** que se han mencionado, por lo que también consideran que la reforma es inconstitucional por considerar violados los artículos 4o., 6o., 14 y 16, constitucionales.

g. Séptimo concepto de invalidez

Violación al contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que los actos del Estado de derechos humanos están sujetos a un test de proporcionalidad.

Con la reforma a **los artículos 3; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, párrafo primero; 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica se viola el principio de proporcionalidad** como test para determinar la razonabilidad de los actos de autoridad que restringen derechos, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.



La parte accionante considera que es necesaria la realización de un test de proporcionalidad, a través del cual se analizaron las siguientes gradas, con relación a la medida legislativa: a) admisibilidad e idoneidad, b) necesidad y c) proporcionalidad en sentido estricto, analizando en cada uno de ellos la exigencia que toda intervención en los derechos fundamentales debe cumplir.

Sobre la primera grada, se considera que la seguridad de despacho y la confiabilidad en el suministro no deberían sacrificar la sustentabilidad de las fuentes de energía, pues se comprometen diversos tratados internacionales. Aunado a ello, consideran que se ponen en riesgo los recursos naturales y el medio ambiente y con ello la salud e integridad de las personas, por lo que las medidas derivadas del decreto impugnado no son admisibles por no ser idóneas.

Sobre la necesidad de la medida, se estima que ésta es desproporcionada e injustificada, ya que vulnera directamente los derechos económicos y sociales referidos, por lo que no puede ser considerada como la menos restrictiva. Ello, ya que no salvaguarda el fin constitucionalmente tutelado al que, en principio, pareciera atender la norma.

Respecto del último elemento, las medidas relativas a: (i) las reglas de despacho (artículos 3, 4, 26, 101, 108); (ii) modificación de las condiciones de los permisos de generación (artículo 12); y (iii) revocación de permisos de generación (artículo cuarto transitorio) violan la libertad de competencia económica, la libertad de comercio y los derechos sociales. En ese sentido, consideran que materialmente no se justifica dar un tratamiento tan intenso y excepcional a una garantía de confiabilidad y seguridad de despacho, pasando por encima de la sustentabilidad y libre competencia del mercado eléctrico, (artículo 1o.) interpretado en conjunto con el ejercicio de la libertad de comercio e industria (artículo 5o. constitucional), los derechos a un medio ambiente sano y a la salud (artículo 4o. constitucional), el derecho a la seguridad jurídica (artículo 16 constitucional), y la libertad de competencia económica (artículos 25, 26 y 28).

Tomando en cuenta **que la medida impugnada no supera ninguna grada del test de proporcionalidad**, la parte accionante considera que debe concluirse que la reforma en su conjunto no es proporcional, por lo que solicitan que se haga la declaratoria general de invalidez de la norma general en cuestión.



h. Octavo concepto de invalidez

Violación al contenido de los **artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 constitucionales, así como a diversos transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de energía de 2013, al atentar contra los principios del SEN establecidos en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales y en su respectivo régimen transitorio.**

Entre los objetivos del SEN, de acuerdo con la parte accionante, se encuentra la apertura del mercado, con el fin de finalizar con el monopolio que conformaba la Comisión Federal de Electricidad antes de la reforma de 2013, y con ello permitir que los sectores privado y social intervinieran en un esquema de mercado competitivo impulsado por la oferta y demanda energética. Lo anterior permitía bajar los costos de la generación de energía y, por tanto, el precio de la tarifa para el consumidor.

Adicionalmente, la parte actora considera que el esquema constitucional establece la necesidad de transitar a un esquema de generación energética donde se privilegie el uso de energías limpias, por su beneficio medio ambiental, así como económico.

Como ya se ha mencionado la parte accionante considera que, con la reforma del 2013, el Estado conservaría el control exclusivo de la distribución y el transporte de la energía eléctrica, mientras que para la comercialización y generación existe un mercado competitivo en donde, cualquier interesado podría competir. En ese sentido, las reformas de 2021 violarían lo establecido en las disposiciones citadas, toda vez que establecen diversas barreras que tienen como consecuencia que en el MEM y en el SEN, no exista una competencia leal entre sus participantes.

En ese sentido, la parte accionante concluye que el contenido de los **artículos 3, 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica**, además de ser (sic) por las razones apuntadas en los conceptos de invalidez expuestos con anterioridad, también lo son porque violan lo establecido en los artículos 14, 16, 25, 26 y 28 constitucionales. Es decir, resultan contrarios a los objetivos o principios



que rigen el SEN, dejando en una incertidumbre jurídica a los integrantes del mismo y a los usuarios finales del SEN.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de trece de abril de dos mil veintiuno, el Ministro presidente registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 64/2021, designando al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por proveído de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 64/2021, y dio vista al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días, y se requirió a las primeras para que al rendir el informe solicitado enviaran copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, y al Poder Ejecutivo Federal, para que enviara el ejemplar del Diario Oficial de la Federación donde se haya publicado el decreto controvertido.

Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

4. **Informes del Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.** En sus informes, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal expusieron lo siguiente:

a. Poder Ejecutivo Federal

Contestación al primer concepto de invalidez

La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal sostiene que la planeación y el control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica corresponde a un área estratégica a cargo exclusivo del Estado, de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

El Ejecutivo Federal considera que las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica no constituyen una violación al artículo 28 de la Constitución, ya que la reforma no tiene como finalidad que el Estado genere energía eléctrica de manera



exclusiva, sino que tienen por objeto retomar la soberanía económica y el control estatal en materia de planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, lo cual sí es un área estratégica a cargo del Estado, a fin de proteger la calidad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, buscando preservar la seguridad nacional.

Lo anterior, no tiene como objetivo que el Estado se constituya como único generador de energía, sino fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad como una empresa productiva del Estado para el beneficio del interés colectivo, garantizando así la confiabilidad del SEN mediante un nuevo sistema tarifario de precios unitarios. Ello pues considera que la modificación del orden de prioridad de despacho mediante la operación de centrales eléctricas legadas a la Comisión Federal de Electricidad, y el diseño del nuevo instrumento de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.

En ese sentido el Ejecutivo Federal considera que, contrario a lo establecido por la parte accionante, no se otorga la facultad exclusiva de generar energía eléctrica al Estado. Al contrario, su objetivo es la planeación del SEN, de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, para proteger la soberanía económica y la confiabilidad de dicho sistema, como una cuestión de seguridad nacional.

Con relación a los monopolios, la consejera considera que, de conformidad con los párrafos cuarto y quinto del artículo 28 constitucional, las actividades que el Estado realiza de manera exclusiva en sus áreas estratégicas no se considerarán monopolios.

En ese sentido, la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado, tiene como objetivo el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia. Asimismo, señala que las empresas públicas de propiedad exclusiva del Gobierno Federal con un régimen diferenciado les permite competir con flexibilidad y autonomía en las industrias que se les encomienden.

Por ello, considera que no es posible que con la reforma impugnada se constituya un monopolio en favor de la Comisión Federal de Electricidad, pues su



naturaleza no la coloca en igualdad de condiciones frente a los demás competidores del MEM, toda vez que son entes de derecho público que buscan objetivos de interés público, mas no un fin de lucro, como sucede con las empresas privadas.

Por otro lado, considera que el esquema de despacho actual ha propiciado que la Comisión Federal de Electricidad, al ser quien proporciona a través de sus generadores todos los servicios de estabilidad y confiabilidad del SEN, no recupere sus costos totales y, además, se propicie un daño acelerado a sus unidades de generación al mantener regímenes de operación flexible. Ello evidencia que existe un mercado carente de equidad e igualdad en el acceso e interacción en el MEM.

Además, considera que la Federación en el sector eléctrico, al formar parte de la rectoría económica y del desarrollo nacional, cuenta con amplias facultades ejecutivas y legislativas para regular y modular las actividades estratégicas y prioritarias de la industria, en exigencia del interés social.

Por otro lado, considera infundado el argumento relativo a que la nueva figura del contrato de cobertura eléctrica con compromiso de energía eléctrica deja en manos de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, la posibilidad de decidir, a través de la adjudicación, la construcción de nuevas plantas de generación, eliminando la prelación económica.

Lo anterior, pues en su opinión las y los accionantes desestiman el valor de la seguridad nacional para el Estado Mexicano y ponen en duda el objetivo del fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado del sector energético, cuya atribución por conducto de la Secretaría de Energía, ya estaba prevista en el artículo 33, fracción V, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese orden, señala que las modificaciones implementadas no eliminan o prohíben acciones en perjuicio de los participantes del MEM, sino que se precisan conceptos más completos en favor de la Nación. Con ello, considera que el Estado Mexicano cumple con el mandato constitucional de seguridad nacional y



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, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de las personas.

En adición a lo anterior, señala que la nueva figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física permitirá la eliminación de erogaciones presupuestales con impacto negativo a los contribuyentes y a recursos económicos de la Nación, con lo cual se garantiza la estabilidad en la tarifa eléctrica, ya que anteriormente, al no ser despachadas y no estar comprometida la entrega física, obligaba al mercado eléctrico a un creciente déficit del suministrador de servicios básicos.

Así pues, considera que lo anterior surge de la necesidad de garantizar una mayor confiabilidad y un sistema tarifario de precios, en el que la sociedad en general no resulte afectada, garantizando la continuidad del servicio.

Por otra parte, en cuanto a la modificación del orden de prelación en el despacho de energía, la consejera considera que la reforma impugnada no contraviene la Constitución, pues dicha modificación surge de la necesidad de crear un mercado igualitario para la competencia leal y efectiva entre la Comisión Federal de Electricidad y los generadores privados, en donde se fomenta el principio de libre competencia y competencia establecido en el artículo 28 constitucional.

Así, se sostiene que los artículos reformados de la Ley de la Industria Eléctrica se enfocan en garantizar la seguridad y la confiabilidad del SEN, considerado como un área estratégica exclusivamente a cargo del Estado por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal sostiene que, contrario a lo aducido en la demanda, la reforma impugnada no contraviene lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 28 constitucional. Por el contrario, esto conlleva el cumplimiento de una obligación de la Ley de la Industria Eléctrica, mediante el establecimiento de lineamientos generales para la incorporación ordenada de



las tecnologías, a fin de mantener el funcionamiento eficiente del SEN, sin que ello implique el incumplimiento de los compromisos a la protección a un medio ambiente sano, al fomento a las energías limpias y al cambio climático.

La reforma a la fracción V del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, no restringe ni pone condiciones a la figura de central eléctrica legada, lo que hace es darle armonía con lo que sucede en la realidad y que se encuentra plasmado en los manuales de contratos de interconexión legados.

Además, señala que un elemento común en los tipos de contrato implementados en la reforma es que convergen en un acuerdo de voluntades para la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada. Contrario a ello, estos conceptos no son novedosos, como tampoco lo es la entrega física de energía, ya que tal concepto ya existía en las bases del mercado eléctrico e, incluso, es materia de los estudios de interconexión de las centrales eléctricas, como se advierte del manual de interconexión de centrales eléctricas y conexión de centros de carga.

Tomando en cuenta que la entrega física es una figura jurídica dentro de las reglas del mercado, es lícito pactarlos dentro de los diversos modelos de contrato en los que implique la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada; máxime que la entrega física es una de las finalidades de los contratos de referencia.

Con base en lo anterior, se considera que la reforma impugnada no es contraria a la finalidad de la reforma constitucional en materia energética de 2013, cuyo objeto era obtener los mejores precios para la prestación de servicio al usuario final, ya que la finalidad de la reforma impugnada además de fortalecer al SEN también busca beneficiar a la sociedad en general.

Además, señala que la competencia económica no puede ser considerada como un principio aplicable a la materia energética en términos absolutos, pues no se encuentra previsto en la Constitución de manera expresa. Por el contrario, lo que ésta busca garantizar es la facultad regulatoria del Estado para planear y controlar el SEN, en beneficio de la población, así como la previsión de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado.



Asimismo, precisa que la materia de energía eléctrica no puede considerarse como un "mercado" como cualquier otro en el que el acceso es libre de barreras de entrada, ya sea por la forma en que son obtenidos o por la facilidad material de colocarlos en el mercado, pues, por cuestiones de seguridad, su regulación, incluso desde la reforma constitucional de dos mil trece, ha correspondido al Estado.

Contestación al segundo concepto de invalidez

En cuanto al segundo concepto de invalidez, la Consejería Jurídica estima que el decreto impugnado no transgrede el artículo 1o. constitucional, ni el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas, ni el derecho a la protección a la salud contenidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de la Constitución.

Al respecto, señala que la obligación de progresividad ambiental no es absoluta, ilimitada ni irrestricta, porque está condicionada por el margen de discreción con el que cuenta el Estado en la selección de los mecanismos para hacerlas efectivas.

En esa línea, estima que el principio de progresividad funge como una obligación constitucional y convencional de carácter positivo para garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en estricto y justo equilibrio con el resto de los derechos humanos.

Considera infundado que el hecho que las energías limpias hayan pasado a un tercer sitio en el orden de prelación vulnere el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar de las personas y del derecho a la protección a la salud.

En su opinión, la generación y mantenimiento de las energías limpias son unas de las prioridades principales de la reforma impugnada, ya que en ella no fue eliminado el acceso a las energías limpias en la generación de electricidad. Por el contrario, las incorpora dentro de un orden de prelación que se justifica en la medida en que la transición energética debe darse de manera ordenada y



controlada, como ha sucedido en otros países, pues, afirman que en principio no es posible depender por completo de estos generadores de energía renovable.

Por otro lado, puntualiza que es infundado que al modificarse el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica, sobre al régimen de subastas como el mecanismo único de adquisición de energía inhibe el fomento de energías limpias. Por el contrario, la obligatoriedad de la subasta como método único de compra impide al suministrador de servicios básicos contar con coberturas de energía y capacidad en grandes volúmenes y suficientes, debido a que, con ese método, la energía que en mayor proporción puede contratarse es de energías intermitentes limpias.

Sobre el tema agrega que antes era obligatoria la contratación y ahora es optativa, lo cual no contraviene la Constitución, pues las contrataciones del Estado se deben regular bajo los principios del artículo 134 constitucional. Es decir, tienen que asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Además, considera que los contratos correspondientes tienen una vigencia de veinte años, por lo que los precios no están sujetos a las variaciones del mercado, se relega la generación proveniente de las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad y se aprovecha de su infraestructura, además de que se les otorga una prioridad en el despacho.

En otro orden de ideas, considera que también es infundado lo argumentado respecto a que la reforma a la fracción II del artículo 126 de la Ley de la Industria Eléctrica implica una distorsión al funcionamiento del mecanismo dada la modificación a las condiciones de las centrales legadas. Ello, ya que la reforma pretende reconocer 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.

Tal reforma es congruente con lo que establece la fracción VIII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual se mantuvo intacto con la reforma impugnada. Por tanto, el otorgamiento de certificados de energías limpias no dependerá de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales de las centrales eléctricas.



Además, la Consejería Jurídica refiere que el hecho de que el otorgamiento de los certificados de energías limpias a centrales eléctricas no dependa de su propietario ni de su fecha de inicio de operación comercial es inclusivo, lo que alienta a cualquier central eléctrica a su modernización para la obtención de los referidos certificados.

En el mismo sentido, el artículo 126 de la Ley de la Industria Eléctrica, cumple con la finalidad de promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios. Asimismo, da cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes, según es dispuesto en el artículo 1, párrafo segundo, de dicho ordenamiento.

De igual forma, la consejera jurídica considera que el decreto impugnado no frena, desplaza, ni ocasiona el incumplimiento de los compromisos del Estado Mexicano sobre cambio climático. Ello, pues su principal cambio lo constituye la modificación del mecanismo del despacho de las centrales eléctricas, por lo cual es incongruente señalar que dicha modificación genera una afectación al medio ambiente, ya que no se eliminan las energías renovables de la matriz energética.

En el mismo sentido, el fortalecimiento de la empresa productiva del Estado no conlleva privilegiar el uso de fuentes fósiles, sino a dar prioridad a la electricidad generada a través de energías limpias, tales como las centrales hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad y otros proyectos que se han impulsado mediante energía eólica y solar o fotovoltaica, previéndolas en el orden del despacho eléctrico también previsto en la reforma.

Contestación al tercer y séptimo conceptos de invalidez

La Consejería Jurídica considera infundados los conceptos de invalidez tercero y séptimo que promueven las y los accionantes. Lo anterior, pues señala que la reforma controvertida no vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales.

Al discutir sobre el principio de seguridad jurídica y el principio de confianza legítima (como aspecto subjetivo del primero), señala que las y los accionantes invocan los principios generales del derecho como lo son los supuestos derechos



adquiridos, bajo la perspectiva de irretroactividad de la norma. No obstante, considera que se trata de meras expectativas de derechos, cuya tutela contra actos legislativos equivaldría a la petrificación del derecho, y el consecuente cierre definitivo a cambios sociales.

Al respecto, menciona que el legislador tiene una amplia libertad de configurar determinadas materias de carácter económico y financiero, sin ser exigible la explicación o justificación detallada de las reformas que realice a leyes impositivas, bastándose con que atiendan a la necesidad de recaudar recursos para cubrir el gasto público.

Así pues, señala que para saber si se ha transgredido o no el principio de confianza legítima, se deben ponderar los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, toda vez que la legislación puede ser modificada cuando exista un cambio necesario del interés público.

En ese orden de ideas, señala que el órgano legislativo razonó conveniente la aprobación de la iniciativa en estudio debido a que las propuestas que la conforman tienden al rescate y fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad. Lo anterior garantizaría la confiabilidad y seguridad del SEN y mantendría las tarifas bajas en beneficio de los usuarios finales.

Asimismo, considera que la reforma impugnada se emitió con total apego al principio de seguridad jurídica, ya que se formuló a partir de la facultad del legislador de ajustar las disposiciones normativas a las necesidades cambiantes de la sociedad y de la realidad, conforme a su libertad configurativa y a la rectoría del Estado en materia de electricidad.

El decreto impugnado "está en sintonía total con los demás derechos fundamentales reconocidos, así como con el resto de las disposiciones que integran la Constitución General".

El decreto reclamado termina con la simulación de precios en un mercado que favorece la especulación, el *dumping* y los subsidios otorgados a participantes privados por la comisión.



Tal propuesta tiene un indiscutible sustento constitucional. En efecto, de lo previsto en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se deduce que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del SEN y, por ello, dicha función constituye un área estratégica reservada al Estado.

Lo anterior, 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.

En otro orden de ideas, la Consejería Jurídica señala que no existe la retroactividad en la aplicación de los artículos transitorios cuarto y quinto de la reforma impugnada, ya que éstas no afectan los derechos de los titulares de contratos de interconexión legados.

Lo que implica la reforma es la revisión de la legalidad y rentabilidad de los contratos de interconexión legados otorgados anteriormente, y sólo en caso de que exista alguna irregularidad deberán ser revocados o terminados anticipadamente.

También considera que contrario a lo señalado por la accionante, la mecánica transicional prevista en la Ley de la Industria Eléctrica es respetada en todo momento, pues su finalidad atiende a la revisión de contratos con el ánimo de verificar su legalidad y rentabilidad de acuerdo con las necesidades actuales, por lo que no transgrede el derecho constitucional de no retroactividad.

Al respecto, agrega que no es posible alegar una transgresión al principio de irretroactividad debido a que los particulares no cuentan con un derecho adquirido y no existe precepto constitucional en el cual se ha establecido como obligación mantener en los mismos términos la política energética.

En lo que concierne al artículo cuarto transitorio, señala que la obligación de la Comisión Reguladora de Energía de revocar los permisos de autoabastecimiento, así como sus modificaciones deriva de que el esquema de auto-



abastecimiento fue objeto de desnaturalización. Ello, ya que los permisos de generación fueron expedidos a favor de empresas cuyo objetivo primario no es la producción de energía eléctrica para su propio consumo, sino para la satisfacción de necesidades de terceros que tampoco son generadores del fluido eléctrico.

Asimismo, considera falso que la reforma impugnada haya introducido un supuesto de revocación completamente vago e indeterminado de fraude a la ley, pues dicha figura jurídica es parte del derecho común. La reforma lo único que hace es instruir que se revisen los contratos para que en los casos en que se determine fehacientemente un fraude a la ley, se den por terminados a través de un procedimiento legal establecido en el propio contrato o la legislación aplicable.

Por lo anterior, la consejera jurídica sostiene que debe declararse la validez de la reforma controvertida, pues se refiere a un aspecto regulado por la normatividad de la materia y dado que obedece al interés colectivo reconocido constitucionalmente. Además de que no es factible sobreponer los intereses de los permisionarios ya que no cuentan con un derecho perpetuo o incondicional sobre dicha actividad.

En caso de estar inconformes, los particulares tienen a su alcance los medios jurídicos necesarios para combatir la resolución que decida el procedimiento administrativo y así, aun cuando el permiso vigente se les revoque por alguno de estos motivos, los permisionarios podrán optar por gestionar uno nuevo.

Asimismo, la Consejería Jurídica refiere que el artículo quinto transitorio no es terminante, pues lo único que impone es una revisión que puede derivar en una renegociación, o bien, en la terminación anticipada, siempre que no se hubieran suscrito con arreglo a la legalidad y carecieran de rentabilidad, en términos de la normativa citada. En todo caso, la parte que afirme resentir algún perjuicio podrá acudir a la instancia pertinente.

En ese sentido, agrega que es pertinente la revisión de los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa



de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía bajo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica con el fin de garantizar el requisito de legalidad y rentabilidad previsto en los artículos 74, fracción IV, constitucional, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley General de Deuda Pública.

En lo que se refiere al test de proporcionalidad, la Consejería Jurídica considera infundada la supuesta violación del principio de proporcionalidad y razonabilidad de los artículos 3; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, párrafo primero; 53, 101, 108, fracciones V y VI; y, 126, fracción II, de la ley impugnada. Además, considera que no es necesario realizar un escrutinio intenso, sino uno ordinario en deferencia a la libertad de configuración del legislador y a los medios previstos para la consecución del fin.

En lo que respecta al test de proporcionalidad, considera que la reforma persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente legítima porque conforme a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y, por ello, dicha función constituye un área estratégica reservada al Estado.

Aunado a eso, considera que la finalidad de la reforma es constitucionalmente válida, tomando en cuenta los argumentos enlistados anteriormente, con relación al principio de seguridad jurídica.

Asimismo, considera que la medida es adecuada, racional, idónea, apta y susceptible para alcanzar el fin perseguido, ya que permite el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad y mantener un control en el SEN, que resultará en la reducción de costos de energía eléctrica en beneficio de la sociedad.

Al respecto, señala que la justificación establecida es suficiente para validar el cumplimiento de adecuación o racionalidad de la medida, en atención al tipo de escrutinio constitucional que se debe llevar a cabo debido a la materia.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad de la reforma controvertida, el Poder Ejecutivo Federal estima que resulta proporcional, toda vez que busca



eliminar la opacidad y discrecionalidad en el uso de recursos públicos y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; es decir, tiene como propósito un interés social.

Contestación al cuarto concepto de invalidez

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, la consejera jurídica señala que son infundados los argumentos encaminados a cuestionar la validez de la fracción I del artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica, en tanto no vulnera las facultades de la Comisión Reguladora de Energía para otorgar permisos conforme a la planeación del SEN establecido por la Secretaría de Energía.

La reforma a la fracción I del artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que los permisos que se otorguen deben ser conforme a los criterios que dicte al respecto la Secretaría de Energía, como encargada de la planeación y el control del SEN. En ese sentido, considera que el otorgamiento indiscriminado de permisos puede resultar en un grave riesgo para el adecuado funcionamiento de la RNT y las RGD.

Sobre ese aspecto, enfatiza que el Gobierno Federal tiene a su cargo, de manera exclusiva, la planeación y el control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, el cual está integrando por la RNT, las RDG, las centrales eléctricas, los equipos e instalaciones del Cenace utilizados para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y los demás elementos que determine la Secretaría de Energía.

Por tanto, la preservación del SEN se encuentra por encima de intereses económicos particulares, toda vez que se trata de un área estratégica a cargo del Estado, conforme lo establecen el propio artículo 25, en su párrafo quinto, 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, constitucionales.

En consecuencia, considera que el Estado es quien debe regular el SEN, dado que la electricidad es un bien jurídico que debe garantizarse a toda la población, tal como lo dispone el artículo 5 de la Ley de la Industria Eléctrica.



En el mismo sentido, señala que las actividades para la operación adecuada del SEN son reguladas, de manera exclusiva, por el Gobierno Federal. Por tanto, no pueden invadirse o afectarse las actividades competenciales de la Comisión Reguladora de Energía dentro del sector, tal como lo aducen las y los accionantes.

Así, al ser evidente que la Constitución confiere expresamente la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica al Gobierno Federal, en su opinión su rectoría corresponde, de manera exclusiva, a la Federación.

Derivado de lo anterior, señala que el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica, al conferir a la Comisión Reguladora de Energía el otorgamiento de permisos bajo los criterios de planeación del SEN establecidos por la Secretaría de Energía, no vulnera sus facultades, ya que en el caso existe una autoridad federal que ostenta las facultades exclusivas de planeación estratégica, regulatoria y de control operativo del SEN en función de sus conocimientos técnicos y especializados.

Al respecto, señala que no se puede entender de manera disociada o aislada la operación del SEN en lo referente a la capacidad y eficiencia de las RNT y RGD, y la generación y comercialización de energía.

A lo anterior añade que, aunque la Ley de la Industria Eléctrica dispone que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia, y que son actividades de utilidad pública y que se sujetan a obligaciones de servicio público y universal.

Además, considera que la Secretaría de Energía tiene facultades amplias para fijar las directrices económicas y sociales del sector energético nacional, sin que ello implique transgredir disposiciones legales, ni vulnerar competencias de instancias distintas o perjudicar al interés público, ya que fue emitida en estricto apego a los mandatos constitucionales y legales que han quedado previamente indicados.



El párrafo octavo del artículo 28 constitucional le otorgó a la Comisión Reguladora de Energía el carácter de órgano regulador coordinado; calidad que lo obliga a coordinarse con la administración pública federal, en la que la Secretaría de Energía es la facultada para coordinar la política energética del país.

Por ello, considera que la Comisión Reguladora de Energía debe ajustar sus resoluciones a los criterios de planeación del SEN, aun cuando versen sobre el otorgamiento, modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación de los permisos de generación de electricidad de conformidad con lo previsto en el artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Contestación al quinto concepto de invalidez

Ahora, en cuanto al quinto concepto de violación, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal señala que los artículos 3, fracción XII Bis; 4, fracción VI; 26, 53, 101 y 108, fracción VI, impugnados no transgreden el artículo 133 constitucional, ni tampoco el TIPAT ni el TMEC.

Contrario a lo expuesto por la accionante, se señala que la nueva figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física permitirá la eliminación de erogaciones presupuestales con impacto negativo a los contribuyentes y a recursos económicos de la Nación y garantizará la estabilidad en la tarifa eléctrica, que anteriormente provocaba un creciente déficit de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos.

Al establecer la nueva figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, no significa que se desatiende a los demás sectores privados participantes. Al contrario, considera que la nueva figura únicamente busca fortalecer y asegurar la confiabilidad del SEN y la seguridad energética nacional al incrementar la reserva rodante.

Además, considera que la nueva figura no contraviene el TIPAT ni el TMEC, pues en los capítulos denominados "inversión" de cada tratado, es posible destacar que actualmente se implementa a nivel internacional el esquema de entrega física de energía.



También considera inexacto que mediante la adición del contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física en el artículo 3, fracción XII Bis, se otorgue una ventaja indebida a una empresa propiedad del Estado, en perjuicio de las empresas originarias de los diez países que son parte del TIPAT, ya que en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se encuentra la rectoría del Estado en relación con la política energética.

Además, en su opinión, las actividades de generación y comercialización realizadas por la Comisión Federal de Electricidad forman parte de una actividad esencial para proveer a la población del servicio de energía eléctrica, tal como se aprecia en los artículos 2, 4 y 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, por lo que la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica está en perfecta armonía con el artículo 17.4 del TIPAT.

Contestación al sexto concepto de invalidez

En cuanto al sexto concepto de invalidez, la Consejería Jurídica considera que la reforma no incide de forma directa con los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte respecto al mínimo vital, medio ambiente, vivienda digna, salud, alimentación, libre esparcimiento y acceso a Internet.

Mantiene que el objetivo de la reforma es el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad para sostener el compromiso de no incrementar las tarifas de electricidad y con ello garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios, evitando un impacto negativo a los contribuyentes.

En ese sentido, señala que el concepto de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física adicionado al artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, tampoco contraviene a la Constitución General, pues la compra-venta de energía eléctrica o productos asociados con el compromiso de realizar la entrega física de la energía es una actividad propia del MEM que constituye un mecanismo que facilita la organización y la expansión de la actividad económica del sector social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, como lo es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.



Así, en opinión de la Consejería, la reforma al artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica permitirá al Cenace cumplir el artículo 132 de dicha ley, sin ir más allá de las obligaciones constitucionales o legales actualmente establecidas, a efecto de garantizar el suministro eléctrico, bajo el principio de confiabilidad, según se define en el artículo 3, párrafo primero, fracción X, de dicha ley, a fin de operar, regular y supervisar el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, en concordancia con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

En esa línea, argumenta que el hecho de que la reforma impugnada refuerce lo atinente al despacho de las centrales eléctricas, instrucciones del Cenace sobre el orden del despacho, el contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y demanda controlable tiene como fin mantener la RNT y las RGD, así como satisfacer la demanda de energía eléctrica en el SEN, en beneficio del consumidor final.

Contestación al octavo concepto de validez

La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal estima que el decreto impugnado no transgrede los artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, ni los transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de energía de 2013, ya que con dicho decreto son garantizados los objetivos del SEN.

La reforma impugnada obedece a la necesidad de garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios acorde a la inflación con la modificación del orden de prioridad en el despacho de las centrales eléctricas que operaran con el contrato legado de la Comisión Federal de Electricidad, y con el nuevo diseño del contrato de entrega física de energía y capacidad de la red.

Elo, porque la fijación de criterios de despacho a modo y beneficio del sector privado por encima del interés público, aun con un contrato financiero de precios de energía y capacidad, no garantiza la confiabilidad en el despacho físico de centrales de generación con un costo de generación por kilowatt-hora menor.

Además, sostiene que es necesario contar con la infraestructura y condiciones técnicas suficientes para garantizar dicha confiabilidad y, de manera prioritaria, para preservar la eficiencia del SEN, por lo que la prestación del servicio



de energía eléctrica bajo las condiciones de factibilidad técnica sí es un presupuesto necesario e indispensable para garantizar el servicio eléctrico, en beneficio del interés público y social.

Por tanto, en opinión de la consejera jurídica, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del SEN son de utilidad pública, y si bien existe la obligación de otorgar acceso abierto a la RNT y a las RGD en términos no indebidamente discriminatorios, también es cierto que el acceso a la interconexión o conexión estarán limitados a la capacidad disponible en el SEN. Ello permite afirmar que se debe negar el acceso cuando exista una causa fundada, sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio.

b. Cámara de Senadores

En primer lugar, la Cámara de Senadores manifiesta que el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, es válido porque el Congreso de la Unión se ajustó al procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución y observó en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otro lado, realiza las siguientes contestaciones a los conceptos de invalidez hechos valer por las y los promoventes:

Contestación al primer concepto de invalidez

La Cámara de Senadores señala que el modelo establecido por la reforma cuya invalidez se solicita no establece una preferencia por parte de la Comisión Federal de Electricidad subministrador de servicios básicos hacia las plantas de las empresas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad Generación, en perjuicio de productores privados, en contravención al artículo 28 constitucional.

El cuarto párrafo del artículo 28 constitucional establece que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas no constituirán monopolios. Cuando el Estado actúe en ejercicio de sus atribuciones propias de autoridad, su actividad no podrá estar regulada por la normativa citada.



La Cámara de Senadores considera que el nuevo modelo que se establece en el decreto reclamado no implica un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los competidores del mercado eléctrico mayorista, pues la reforma cuestionada encuentra su fundamento en el artículo 25 constitucional, conforme al cual le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, con estrecha relación al artículo 28 constitucional, en lo referente a la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Así, consideran que la reforma impugnada, instaurará un nuevo orden en el sistema de despacho, pues el sistema anterior no reflejaba los costos totales de generación, donde el criterio de decisión del despacho sólo consideraba los costos variables, aun cuando la misma ley hace referencia a costos de producción.

Opinan que lo anterior condujo a una competencia desleal, ya que la Comisión Federal de Electricidad no recuperaba sus costos totales y se propició un daño acelerado a sus unidades de generación, evidenciando la existencia de un mercado carente de equidad e igualdad en el acceso e interacción, violando los principios de libre competencia y libre competencia.

La Cámara de Senadores considera que con la reforma de 2013, se llevó a cabo la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad que consistió, por un lado, en la separación vertical de la generación eléctrica en cinco empresas productivas subsidiarias de la propia Comisión Federal de Electricidad, creando entes independientes que debían competir entre sí, dejando de construir nuevas centrales de generación de dicha empresa estatal y abandonando centrales existentes.

Asimismo, alegan que se separaron centrales termoeléctricas que se encontraban en un mismo espacio físico, o hidroeléctricas en el mismo cauce fluvial, provocando operaciones ineficientes. En su opinión, lo anterior implica para la Comisión Federal de Electricidad que: (i) se le adjudicara una mayor carga impositiva; (ii) se suscitara gastos adicionales e innecesarios; (iii) las plantas de generación bajaran su productividad; (iv) la electricidad resultara más cara; (v) un



desempeño administrativo y empresarial ineficiente; y (vi) no pudiera realizar operaciones intra firma libremente.

Lo anterior, desde su perspectiva, demuestra que la reforma impugnada busca limitar dichas afectaciones, pues tiene como objetivo impedir el beneficio de ciertos sectores en detrimento de las y los usuarios finales, fortaleciendo, mas no privilegiando a una empresa productiva del Estado en beneficio de las y los mexicanos.

Asimismo, considera que contrario a lo manifestado por la parte accionante, el nuevo modelo establecido en la reforma impugnada no establece una preferencia por parte de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos hacia las plantas de las empresas subsidiarias Comisión Federal de Electricidad Generación, pues la reforma se fundamentó en el artículo 25 constitucional, en relación con las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica referente a la planeación y control del SEN y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Por otro lado, tampoco considera que la adición en el artículo 4, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, garantiza, en primer lugar, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, y, en segundo término, el suministro de energías limpias bajo un esquema de costos "unitarios" y no variables, y el artículo 26 respecto de las obligaciones de Comisión Federal de Electricidad transmisión y Comisión Federal de Electricidad distribución constituyan una distorsión del mercado eléctrico establecido por la Ley de la Industria Eléctrica y una afectación a la integración de precios. Al contrario, mantienen que se busca obtener mejores condiciones de costos mediante el combate a la especulación, además de desaparecer el mecanismo que encarecía la compra de energía.

La Cámara de Senadores considera que la reforma cuestionada eliminó el criterio económico discriminatorio que prevalecía antes del cambio normativo que originaba que la Comisión Federal de Electricidad no recuperara sus costos totales, pues únicamente se liquidaban costos variables, mientras que los servicios conexos que no estaban incluidos en el mercado se liquidaban a través de



una tarifa regulada emitida por la Comisión Reguladora de Energía. Ésta no retribuía el desgaste prematuro de unidades, ni se remuneraban los servicios conexos que proveen los generadores de Comisión Federal de Electricidad, obligando a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos a adquirir energía a costos especulativos en el mercado a través de las subastas, por lo que no eran el mecanismo adecuado para atender esta necesidad.

Por lo anterior, considera que había un entendido aparente de que las centrales de Comisión Federal de Electricidad eran más costosas que las centrales privadas de tecnología intermitente (eólicas y solares), pues las últimas no proveen ningún servicio conexo.

Por ello, considera que el cambio cuestionado no vulnera la competitividad de precios en la adquisición. En particular ya que se busca combatir la competencia desleal generada por el esquema de despacho, permitiendo que la Comisión Federal de Electricidad recupere sus costos totales evitando el daño acelerado a sus unidades de generación por mantener regímenes de operación flexibles, por lo que se debe reconocer la validez de los artículos combatidos.

Por otro lado, no comparte que el artículo 4, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica, deje una posibilidad discrecional de negar el acceso a las redes, al condicionar dicho acceso a que sea "técnicamente factible", ya que la falta de definición de un vocablo no es suficiente para demostrar la invalidez de esa disposición normativa. Además de que el Cenace, cuenta con parámetros objetivos para determinar cuándo se cumple con la factibilidad técnica están definidos en los artículos 108, fracción V, y 109 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Además, refiere que la Ley de la Industria Eléctrica establece que el Cenace determinará el despacho de centrales eléctricas observando la seguridad, confiabilidad, calidad y continuidad del SEN; desarrollando sus actividades para garantizar la operación del SEN, en estas condiciones; lo cual es aplicable a los parámetros técnicos para permitir o negar la interconexión a la RNT y las RGD.

Asimismo, la Cámara de Senadores considera infundado que con la reforma sea ampliada la discrecionalidad de la Comisión Reguladora de Energía para



negar permisos y revocar los otorgados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Lo anterior, pues aun cuando el artículo 12 reformado de la Ley de la Industria Eléctrica agrega que dicha comisión otorgará permisos considerando los criterios de planeación del SEN establecidos por la Secretaría de Energía, esto no genera incertidumbre sobre su otorgamiento, pues dichos criterios se encuentran en el Programa para el Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2020-2024. Por ello, considera que el argumento resulta infundado al no establecer una barrera discrecional y arbitraria, por lo que no puede considerarse la constitucionalidad del artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica.

En otro tema, la Cámara de Senadores considera infundado lo argumentado respecto a que la reforma impugnada, al eliminar la obligación de los suministradores de servicios de celebrar contratos de cobertura eléctrica exclusivamente mediante subasta, distorsiona el modelo de funcionamiento del mercado eléctrico establecido en la Ley de la Industria Eléctrica. Así, considera que la afectación al proceso de integración de precios permite a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos obtener las mejores condiciones y costos, debido a que la energía que puede ser contratada en mayor proporción es la que proviene de energías intermitentes.

La Cámara de Senadores señala que la obligatoriedad que existía de comprar por subastas constituía un perjuicio hacia la Comisión Federal de Electricidad, pues los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad.

De igual forma, la Cámara de Senadores refiere que eliminar las subastas para dar cobertura de energía y capacidad, se motivó en el hecho de que, si la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos requería energía adicional, debía adquirirla en un MEM donde resulta más costosa, afectando el objeto de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos de proveer el suministro básico en favor de cualquier persona que lo solicite.



En esta tesis, estiman que la reforma impugnada permite lograr mejores tarifas eléctricas para las y los usuarios finales, ya que no distorsiona el modelo de funcionamiento del mercado eléctrico establecido en la Ley de la Industria Eléctrica, ni afecta al proceso de integración de precios, pues busca obtener las mejores condiciones de costos, combatiendo la especulación que se da en el MEM y desaparece el mecanismo que encarecía la compra de energía.

Por lo que hace a la adición de la fracción XII Bis al artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, que introduce la definición del contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, la Cámara de Senadores argumenta que solamente fue establecida una nueva figura de contratos que permite a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos adquirir energía y productos asociados.

Considera que esta adición no modifica las condiciones que permiten la libre competencia y concurrencia en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, ya que busca colmar la inexistencia de un contrato de entrega física de energía, a fin de que se superen las inequitativas condiciones del mercado eléctrico y con ello resolver el creciente déficit de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos y garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios.

Por otro parte, la Cámara de Senadores también considera infundado lo argumentado en el sentido de que el decreto combatido transgrede el primer párrafo del artículo 28 constitucional, pues permite que la generación y comercialización de la energía se desarrolle de manera prevalente por la empresa productiva del Estado.

Al respecto, reitera que la reforma no establece una preferencia por parte de Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos hacia las plantas de las empresas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad Generación, pues la reforma está basada en el artículo 25 constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y, por ello, tiene a su cargo la planeación, producción y coordinación de la actividad económica nacional.



De igual forma, en su opinión es infundado el argumento relativo a que en el decreto impugnado se puso como centro y finalidad de la reforma a la Comisión Federal de Electricidad, pues lo que buscan las modificaciones impugnadas es garantizar el suministro de energía eléctrica a precios competitivos dentro de un modelo sostenible, los cuales son pilares fundamentales en los que se debe apoyar un sistema energético equilibrado que tenga como objeto principal a las personas.

Contestación al segundo concepto de invalidez

En cuanto al segundo concepto de invalidez, la Cámara de Senadores estima que se debe reconocer la validez de los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI, 12, fracción I; 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI; y, 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, ya que éstos no transgreden los artículos 1o. y 4o., párrafos cuarto y quinto, constitucionales ni el Acuerdo de París. En ese sentido, consideran que los argumentos resultan inoperantes, por una parte, e infundados en otra.

La Cámara de Senadores reconoce que, por mandato constitucional y convencional, México tiene la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, para lo cual debe cumplir con diversas obligaciones en materia de protección al ambiente y prevención y mitigación del cambio climático.

En ese sentido, considera que la reforma tiene como objetivo 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.

Asimismo, argumenta que el hecho de que la reforma impugnada haya modificado el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas no repercute en las obligaciones de energías limpias y los compromisos adquiridos por México, ya que la reforma no impacta el mercado de los certificados de energías limpias. En ese sentido, no se impide que se cumpla con el objetivo de fomentar el crecimiento de la generación a partir de fuentes distintas a los combustibles para que el país alcance sus metas de generar electricidad mediante fuentes limpias.



Sostiene también que la reforma prioriza el despacho de energía hidroeléctrica, la cual, además de no generar ningún costo una vez que la presa se ha construido y se ha instalado el material técnico, ayuda a disminuir el uso de gas y petróleo, al servir como sustituto de estas fuentes de energía más contaminantes para producir electricidad.

En ese mismo sentido, la Cámara de Senadores destaca que no todas las plantas de Comisión Federal de Electricidad generan solamente energía eléctrica a partir de combustible y carbón, ya que sus 192 centrales producen energía a partir de ciclo combinado, termoeléctricas, hidroeléctricas, carboeléctricas, nucleoeeléctricas, turbogás, geotermoeléctricas, eoloeléctricas, diésel y fotovoltaicas. Así, la Comisión Federal de Electricidad no generará un incremento en las emisiones de contaminantes.

A partir de una comparación de la energía hidroeléctrica con otro tipo de energías, así como a partir de un análisis de derecho comparado, considera que el método más eficiente y el menos contaminante para la generación de electricidad es el hidroeléctrico, que se encuentra como prioritario en el nuevo orden de despacho de la energía que plantea la reforma. Por ello, consideran que, al priorizar a la energía hidroeléctrica en el orden de despacho, no se genera una afectación al medio ambiente, sino que, por el contrario, prioriza la garantía de este derecho.

Ahora, en lo que respecta a los certificados de energías limpias, afirma que la implementación de la reforma no genera ningún impacto en el mercado de dichos certificados, por el contrario, se impide el desabasto y propicia mejores precios en beneficio de las y los usuarios finales, evitando la especulación y aumento de tarifas. En ese sentido, al no haber un impacto en lo que corresponde al mercado de los certificados de energías limpias se considera que no existe una afectación al medio ambiente.

Por otro lado, respecto de que la modificación del mecanismo único de adquisición de energía, mediante subastas de mediano y largo plazo, así como el establecer una condición poco clara sobre cuáles son las condiciones de factibilidad técnica, considera que esto no tiene un impacto en las obligaciones



medioambientales de México. Aduce que la intención de la reforma es la de permitir que la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos cuente con coberturas suficientes para garantizar el suministro del servicio eléctrico a los usuarios, así como beneficiar a las formas de generación de energías limpias, como son la energía hidráulica, geotérmica, solar y eólica.

Finalmente, la Cámara de Senadores considera que la reforma no es contraria al principio precautorio, toda vez que ésta no implica un retroceso en el uso de fuentes de energías renovables. Por ello, contrario a lo que argumenta la parte actora, la reforma no genera un daño irreparable al medio ambiente, pues al beneficiarse el despacho de aquellas centrales generadoras de energías limpia no se incrementa la cantidad de emisiones nocivas que contribuyen a la contaminación atmosférica y al cambio climático.

Contestación al tercer concepto de invalidez

En cuanto al tercer concepto de invalidez, la Cámara de Senadores considera que los argumentos son inoperantes, en una parte y, en otra, infundados. En este concepto la parte actora argumenta que los artículos transitorios tercero, cuarto y quinto de la reforma vulneran los artículos 4o., 14 y 16 constitucionales al considerar que: (i) se inobserva el principio precautorio; y (ii) se cambian las reglas del sector energético generando violaciones al principio de irretroactividad, considerando las siguientes modificaciones: (a) que los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica estén sujetos a los criterios de planeación del SEN; (b) que el otorgamiento de certificados de energías limpias no dependa de la propiedad o fecha de inicio de operaciones comerciales de las centrales eléctricas; (c) la eliminación de la obligatoriedad de comprar subastas para el suministrador de servicios básicos.

Tomando en cuenta lo anterior, considera que es inoperante el hecho de que el principio precautorio y el derecho a un medio ambiente sano se vulneran dado que con la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, entre otras cuestiones, se favorece el uso de fuentes de energía renovables.

Respecto al argumento de la irretroactividad, la Cámara de Senadores refiere que las autoridades cuentan con una amplia potestad creativa, quedando



sujetas únicamente al régimen constitucional aplicable. Lo anterior implica que, cuando el Congreso de la Unión emita una norma deberá tomar en cuenta lo expresamente previsto en la Constitución y, a partir de ello, desarrollar la normativa secundaria para dar aplicabilidad a los mandatos constitucionales.

En ese sentido, la parte accionante considera que en la Constitución no existe el derecho tutelado a que el modelo económico adoptado permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario, considera indispensable para el poder público adaptar la normatividad secundaria al contexto constitucional económico, así como a las necesidades públicas. En esa medida, las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica mencionadas en este rubro no implican una afectación a situaciones anteriores o que se transgredan derechos adquiridos, ya que existe un derecho de éstos para la inmutabilidad de las normas constitucionales o legales relacionadas con el modelo económico nacional.

Contestación al cuarto concepto de invalidez

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, relativo a que el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica reformado viola el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución y décimo transitorio de la reforma constitucional en materia energética de 2013, que obliga a la Comisión Reguladora de Energía a considerar los criterios de planeación del SEN establecidos por la Secretaría de Energía, la Cámara de Senadores considera que es infundado.

Lo anterior, ya que la Ley de los Órganos Reguladores en Materia Energética determina en su artículo 3 que dichos órganos, en el ejercicio de sus funciones, deben coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, para que sus actos y resoluciones se emitan conforme a las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Lo anterior no significa que se vulnere la autonomía técnica de la Comisión Reguladora de Energía, ya que ésta debe entenderse como la libertad que tienen los órganos reguladores coordinados en materia energética para emitir sus resoluciones. En ese sentido la consideración de los criterios del SEN emitidos por la Secretaría de Energía no incide en la misma, ya que, para el otorgamiento



de los permisos previstos en la ley respectiva, la Comisión Reguladora de Energía determinará, previo análisis y estudio de cada caso en concreto, si es procedente o no su otorgamiento.

Contestación al quinto concepto de invalidez

Sobre el quinto concepto de invalidez respecto de los artículos 3, fracción XII Bis; 4, fracción VI; 26, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, que se alegan violatorios del artículo 133 constitucional, así como el TIPAT y el TMEC, la Cámara de Senadores considera que es inoperante.

De acuerdo con la Cámara de Senadores, los argumentos que se hacen valer como conceptos de violación en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad dependa de situaciones o circunstancias hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, lo cual sucede en el presente caso.

Con relación a los artículos combatidos del TIPAT y del TMEC, no considera que se establezca un trato más favorable a la Comisión Federal de Electricidad en generación y comercialización de energía eléctrica. Dichos preceptos, en términos generales establecen: (i) conceptos; (ii) obligaciones de servicio público y universal; (iii) atribuciones del Centro Nacional de Control de Energía, entre otras para: (a) determinar el uso de la RNT y las RGD; b) el establecimiento de subastas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica; c) las facultades para la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable de los programas de importación y exportación; y para recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del MEM.

En ese sentido, al no establecer un trato más favorable para la Comisión Federal de Electricidad sobre otras empresas, se está partiendo de un supuesto hipotético que no se materializaría. Además, la Cámara de Senadores considera que el actor de la acción se limita a señalar el supuesto trato más favorable a la Comisión Federal de Electricidad en generación y comercialización de energía eléctrica sin establecer y acreditar cuál o cuáles inversionistas de otros países



se verían afectados de manera directa con motivo de las reformas y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica.

Contestación al sexto concepto de invalidez

La Cámara de Senadores estima que debe declararse infundado el sexto concepto de invalidez, en el que se considera que la reforma impugnada transgrede los artículos 4o., 6o., 14 y 16 constitucionales, así como de diversas disposiciones de tratados internacionales en materia de derechos humanos, ya que el supuesto costo elevado de las tarifas generaría afectaciones a los derechos humanos de las personas.

La Cámara de Senadores reconoce que, con base en el *corpus iuris* en la materia, la electricidad permite el acceso y disfrute al derecho al mínimo vital, a una vivienda digna y decorosa, a la salud, a la alimentación, al libre esparcimiento, a gozar de los adelantos tecnológicos y de acceso a Internet, entre otros. En ese sentido, consideran que el Estado tiene la obligación de asegurar el acceso al servicio eléctrico como un derecho mínimo de la población.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por la parte actora, sostiene que la reforma impugnada no incide negativamente en las tarifas eléctricas, toda vez que ésta tiene como objetivo mantener las tarifas bajas conforme a los intereses de la Nación y en beneficio de las y los usuarios finales.

Por otra parte, considera que los cambios realizados al régimen de los certificados de energías limpias, incide positivamente en la manera en que se fijan las tarifas eléctricas. Lo anterior ya que debido a la especulación comercial que prevalecía en dicho mercado, generaba incrementos en los precios de la energía producida por energías limpias, lo que ocasionaba un aumento en las tarifas eléctricas.

Además, considera que la eliminación de las subastas como único método de adquisición, obedeció a que el costo de la energía comprada mediante contratos de subastas de largo plazo ha sido superior a los registrados por los precios marginales locales en diferentes zonas del país.



En ese sentido, la Cámara de Senadores considera que la reforma impugnada, más allá de no afectar negativamente la manera en que se fijan las tarifas eléctricas, está diseñada para que los precios se reduzcan, por lo que consideran que no existe una violación a los derechos humanos mencionados.

Contestación al séptimo concepto de invalidez

En cuanto al séptimo concepto de invalidez, en el cual se sostiene que la reforma a los artículos 3; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, párrafo primero; 53, 101, 108, fracciones V y VI; y, 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica no supera el test de proporcionalidad, la Cámara de Senadores plantea que dichos artículos no prohíben, limitan, vulneran o desincentivan la libertad de competencia económica, ni mucho menos que vulneren el derecho al trabajo.

En primer lugar, la Cámara de Senadores considera que la interpretación que la parte actora le está dando a la reforma es restrictiva, lo cual resulta erróneo ya que es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita subsistir dentro del ordenamiento. En ese sentido considera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, ésta debería declararse inconstitucional.

De igual forma, respecto a éste, estima que debe analizarse si la medida legislativa: (i) persigue una finalidad constitucionalmente admisible; (ii) si resulta un medio instrumentalmente apto para conseguir tal finalidad; y (iii) si se trata de un medio necesario y estrictamente proporcional que no implica una afectación desmedida de otros derechos.

Respecto de la primera grada del test, la Cámara de Senadores sostiene que la reforma persigue una finalidad constitucionalmente admisible, ya que tanto los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, así como la Ley de la Industria Eléctrica establecen que corresponde exclusivamente al Estado, la planeación y el control del SEN. Además, el artículo 25 de la Constitución establece que 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. Asimismo, se establece que la actividad económica nacional debe planearse, conducirse, coordinarse y orientarse de conformidad con la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Es por lo anterior que consideran que la reforma persigue un fin constitucionalmente válido.

Respecto de la segunda grada, consistente en la necesidad de la medida, la Cámara de Senadores considera que la reforma impugnada está dirigida a garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios por tratarse de una actividad de importancia y trascendencia capital, ya que tiene que ver con la necesidad de garantizar la calidad y confiabilidad del SEN, por lo que la medida resulta necesaria.

Finalmente, respecto de la proporcionalidad, señala que los artículos reclamados buscan hacer efectiva la facultad constitucional que tiene la Nación de planear y llevar a cabo el control del SEN, en beneficio de la población en general. En este sentido, destaca que el derecho al trabajo, si bien es un derecho fundamental admite restricciones tales como que no se trate de una actividad ilícita, que no se afecten derechos de terceros y que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En ese sentido, considera que las reformas y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica no transgreden el derecho referido, ya que las actividades correspondientes podrán desempeñarse siempre y cuando en su realización sea observada la legislación vigente. Por lo anterior, consideran que los argumentos de la parte actora son apreciaciones subjetivas, las cuales no resultan suficientes, para desvirtuar la constitucionalidad de la reforma.

Contestación al octavo concepto de invalidez

Sobre el octavo concepto de invalidez, en el que se argumenta que la reforma impugnada viola los artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 constitucionales y algunos artículos transitorios de la reforma energética del 2013 ya que atenta contra los objetivos del SEN, la Cámara de Senadores considera que resulta infundado.



La Cámara de Senadores considera que el actual sistema, establece diversas barreras que tienen como consecuencia que en el MEM y en el SEN, no exista una competencia leal entre sus participantes. En ese sentido, considera que la reforma busca colmar la inexistencia de un contrato de entrega física de energía, a fin de superar las condiciones inequitativas del mercado eléctrico y, con ello, resolver el déficit creciente de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, garantizando así la confiabilidad y un sistema tarifario de precios.

Al respecto, estima que no existe una ventaja a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos para adquirir electricidad a través de cualquier medio de contratación, pues la reforma impugnada se basa en la rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional, en específico, en la facultad exclusiva de la planeación y control del SEN y el servicio público de transmisión y distribución.

Asimismo, considera que la reforma no se opone a la desintegración vertical de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización ya que, contrario a lo que establece la parte actora, no se genera incertidumbre sobre el acceso a dicha red toda vez que se otorgará dicha posibilidad cuando resulte técnicamente factible, de conformidad con los parámetros objetivos que establece la Ley de la Industria Eléctrica.

Adicionalmente, como ya se mencionó considera que la reforma elimina el criterio económico discriminatorio que originaba que las Centrales de la Comisión Federal de Electricidad no recuperaran sus costos totales lo que originaba la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos estuviera obligada a adquirir energía especulativa en el mercado.

De acuerdo con la Cámara de Senadores, lo anterior, así como lo ya esgrimido en la contestación a los conceptos de invalidez evidencia que la reforma no violenta los objetivos del SEN, ya que lo único que se pretende combatir es la competencia desleal que generaba, pues no permitía a la Comisión Federal de Electricidad recuperar sus costos totales.



c. Cámara de Diputados

En su informe, la Cámara de Diputados considera que los conceptos de invalidez por lo que se consideran trasgredidos los artículos 1o., 4o., párrafos cuarto y quinto, 14, 25 párrafo quinto, 27, párrafo sexto, 28, párrafos primero, cuarto y octavo, 133, así como el décimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética de veinte de diciembre de dos mil trece, de la Constitución Federal, así como el Acuerdo de París, son infundados.

La Cámara de Diputados considera que, de acuerdo con su competencia y en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales derivadas del artículo 73, fracción X, constitucional, participó en el procedimiento legislativo de la citada reforma, siguiendo las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo, establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, en la Ley Orgánica del Congreso General, así como en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Sobre la iniciativa, resalta que el Ejecutivo Federal la presentó a la Cámara de Diputados el primero de febrero de dos mil veintiuno, fecha en que fue turnada a la Comisión de Energía para su estudio y dictamen. Esta comisión aprobó el dictamen correspondiente el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, misma fecha en que fue sometido a discusión en sesión ordinaria y aprobado en lo general y particular. En la Cámara de Senadores, después de su discusión el dos de marzo de dos mil veintiuno aprobaron en lo general y en lo particular la reforma, procediendo a su publicación en el DOF el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

Tomando en cuenta el dictamen elaborado por la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, consideran que el objeto de la reforma es fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad, garantizando la confiabilidad y seguridad del SEN, así como mantener las tarifas bajas conforme a los intereses de la Nación y en beneficio de los usuarios finales. Asimismo, consideran que la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica tiene sustento constitucional, porque se realizó en el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica reconocida en el artículo 28, párrafo cuarto, constitucional, referente a la planeación y control del SEN y al servicio público de transmisión y distribución.



La Cámara de Diputados considera que la reforma no contraviene el régimen constitucional del SEN, ya que la reforma de 2013 estableció que el Estado puede celebrar contratos con particulares, determinando que la forma en que los mismos podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, será en los términos que establezcan las leyes. En ese sentido, consideran que dicha reforma faculta al legislador a configurar el esquema en el que los particulares pueden participar en las actividades de la industria eléctrica, a través de los contratos relativos, lo cual realizó en un primer momento, mediante la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica de 2014 y ahora hacen lo propio con base en la reforma de 2021.

En consecuencia, concluye que al haber establecido la validez constitucional del decreto que formaliza la reforma impugnada, se debe decretar su constitucionalidad.

5. **Amicus Curiae.** La Fundación Mexicana para la Educación Ambiental A.C. y la Confederación Patronal de la República Mexicana, realizaron diversas manifestaciones alegando la inconstitucionalidad de la Ley de la Industria Eléctrica bajo la figura de *amicus curiae*, mediante escritos presentados el trece y diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, respectivamente.

6. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

7. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos, instruido el procedimiento, fue puesto el expediente en estado de resolución mediante acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.

8. **Retorno.** Visto el estado procesal del asunto y en atención a que en sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, el Senado de la República designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó retornar la citada acción de inconstitucionalidad asignada originalmente al Ministro José Fernando Franco González Salas, mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.



I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada), publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco,² debido a que se plantea la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

10. A partir de lo expresado en la demanda y de lo expuesto con relación a ello en los conceptos de invalidez, se advierte que la parte accionante cuestiona las porciones normativas que se indican.

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

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

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

"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; ..."

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

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

El escrito de demanda se presentó el ocho de abril de dos mil veintiuno, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue abrogada el siete de junio del mismo año, en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio mencionado, por el cual se expidió, entre otras leyes, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, la cual en sus artículos quinto y décimo segundo establece lo siguiente: ..."

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

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



TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO REFORMADO
<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"V. Central eléctrica legada: Central eléctrica que, a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, 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:</p> <p>"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y se encuentra en condiciones de operación, o</p> <p>"b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa;</p> <p>"VI. a XI. ...</p> <p>"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;</p>	<p>"Artículo 3. ...</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"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:</p> <p>"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y</p> <p>"b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;</p> <p>"VI. a XI. ...</p> <p>"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;</p> <p>"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</p>



<p>"XIII. ...</p> <p>"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;</p> <p>"XV. a LVII. ..."</p>	<p>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;</p> <p>"XIII. ...</p> <p>"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;</p> <p>"XV. a LVII. ..."</p>
<p>"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.</p> <p>"...</p> <p>"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios;</p> <p>"II. a V. ...</p>	<p>"Artículo 4. ...</p> <p>"...</p> <p>"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;</p> <p>"II. a V. ...</p>



<p>"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."</p>	<p>"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."</p>
<p>"Artículo 12. La CRE está facultada para:</p> <p>"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta ley y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación</p> <p>"II. a LIII. ..."</p>	<p>"Artículo 12. ...</p> <p>"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>"II. a LIII. ..."</p>
<p>"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. 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."</p>	<p>"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."</p>
<p>"Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan</p>	<p>"Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan</p>



en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, el generador, generador exento o usuario final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"I. a V. ..."

"Artículo 53. Los suministradores de servicios básicos celebrarán contratos de cobertura eléctrica **exclusivamente** 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 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."

en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, **los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga** podrán optar por **agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"I. a V. ..."

"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 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.**"



"**Artículo 108.** El Cenace está facultado para:

"I. a IV. ...

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional;

"VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del mercado eléctrico mayorista, de conformidad con las reglas del mercado;

"VII. a XXXIV. ..."

"**Artículo 126.** Para efectos de las obligaciones de certificados de energías limpias:

"I. ...

"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;

"III. a V. ..."

"**Artículo 108.** ...

"I. a IV. ...

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

"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;

"VII. a XXXIV. ..."

"**Artículo 126.** ...

"I. ...

"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;**

"III. a V. ..."



Artículos transitorios del decreto impugnado

"**Cuarto.** Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica."

"**Quinto.** Los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada."

III. OPORTUNIDAD

11. En los artículos 105, fracción II, de la Constitución General³ y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



de los Estados Unidos Mexicanos⁴ se dispone que el plazo para la presentación de una acción es de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que fue publicada la disposición impugnada.

12. Las diversas modificaciones y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica impugnada fueron publicadas el nueve de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del diez de marzo al ocho de abril del mismo año.

13. Las senadoras y los senadores accionantes presentaron su escrito de demanda el ocho de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

14. En los artículos 105, fracción II, inciso b),⁵ de la Constitución General y 62, primer párrafo, de su ley reglamentaria⁶ se establece que las acciones de

"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: ..."

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional 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. ..."

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:

"...

"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; ..."

⁶ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."



inconstitucionalidad promovidas por las y los senadores deben estar firmadas cuando menos por el treinta y tres por ciento de las y los integrantes de la Cámara respectiva.

15. En términos del artículo 56, párrafo primero, de la Constitución General,⁷ la Cámara de Senadores está integrada por ciento veintiocho senadoras y senadores, por lo que el treinta y tres por ciento de su composición se traduce en cuarenta y dos integrantes. En el caso, la demanda es firmada por cuarenta y ocho senadoras y senadores de la República, por lo que cuentan con legitimación para promover este medio de control constitucional.

16. Dado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las y los integrantes de la Cámara de Senadores cuentan con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que el escrito de demanda se encuentra firmado por el equivalente **al treinta y siete punto cinco por ciento (37.5 %)** de los ciento veintiocho integrantes.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

17. El Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión no expusieron en sus informes causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio la aplicación de alguna.

VI. CUESTIONES QUE SERÁN MATERIA DEL ESTUDIO DE FONDO

18. Del examen de los razonamientos contenidos en la demanda, se advierte que son susceptibles de estudio, las siguientes cuestiones relacionadas con las normas impugnadas.

⁷ "Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."



Cuestión para resolver	Conceptos de invalidez	Normas impugnadas y aspectos por analizar	Artículos y normas que se consideran violados
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN A.</u></p> <p>Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional</p>	Primero	<p>Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 35, 53, 101, y 108, fracciones V y VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Especialmente lo relativo a las porciones normativas que modificaron el orden de despacho: (i) contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; (ii) establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario; (iii) acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución; (iv) contrato legado para el suministro básico, (v) agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones; y (vi) criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional.</p>	Artículo 28, párrafo primero, constitucional.



<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN B.</u></p> <p>Trato nacional a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá</p>	<p>Quinto</p>	<p>Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracción VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Lo relativo a si la modificación al orden del despacho vulnera, principalmente, el principio de "trato nacional" reconocido en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.</p>	<p>Artículo 133 constitucional y diversas disposiciones del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.</p>
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN C.</u></p> <p>Mecanismo de certificados de energías limpias</p>	<p>Segundo</p>	<p>Artículo 126, fracción II reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Respecto a si la adquisición de los certificados de energías limpias que modifica la reforma vulnera las obligaciones medioambientales reconocidas en el artículo 40. constitucional y en el Acuerdo de París.</p>	<p>Artículos 10.; 40., párrafos cuarto y quinto, constitucional, así como el Acuerdo de París.</p>
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN D.</u></p> <p>Supuestos de revocación permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía</p>	<p>Tercero</p>	<p>Artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Respecto a si la incorporación de supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía,</p>	<p>Artículo 14 constitucional.</p>



		en el régimen transitorio de la reforma impugnada, viola la irretroactividad de la ley.	
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN E.</u></p> <p>Criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía</p>	Cuarto	<p>Artículo 12, fracción I, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Se analiza si la obligación de considerar los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional emitidos por la Secretaría de Energía vulnera la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía.</p>	Artículo 28, párrafo octavo, constitucional y décimo transitorio del decreto de reforma constitucional de 2013.
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN F.</u></p> <p>Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica</p>	Sexto y séptimo	<p>Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracción VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>Se analiza si la modificación al orden de despacho de la energía eléctrica provocaría un alza de tarifas para las y los usuarios finales, vulnerando con ello diversos derechos humanos.</p>	Artículos 4o., 6o., 14 y 16, constitucionales, así como de diversas disposiciones de tratados internacionales en materia de derechos humanos.
<p><u>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN G.</u></p> <p>Principios del Sistema Eléctrico Nacional</p>	Octavo	Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracción VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.	Artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 constitucionales, así como a diversos transitorios del decreto de reformas constitucionales en



		<p>Se analiza si la modificación al orden de despacho de la energía eléctrica provocaría una vulneración a los principios del Sistema Eléctrico Nacional.</p>	<p>materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.</p>
--	--	---	--

VI.1 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN A

Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional

19. La parte actora considera que 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, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica violan el artículo 28, primer párrafo, constitucional, vigente.

"Artículo 3. ...

"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;

"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; ...

"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; ..."

"Artículo 4. ...

"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; ...

"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 35.** Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación



y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga **podrán optar por agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes: ..."

"**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 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.**"

"**Artículo 108.** ..."

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

"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; ...**" (Énfasis añadido)

20. La parte actora considera que los artículos antes citados, traen como consecuencia la modificación del orden del despacho, con el fin de fortalecer a



la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de la libre competencia y concurrencia de conformidad con el artículo 28, párrafo segundo, constitucional.

21. Asimismo, consideran que, si bien los artículos 25, 27 y 28 constitucionales reconocen como un área estratégica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y, por tanto, no abiertos a la libre competencia y concurrencia, con la modificación del orden de despacho se establecen condiciones que impactan en la generación y comercialización de la energía eléctrica, actividades que sí están abiertas a la libre competencia y concurrencia.

22. La parte accionante alega que la reforma impugnada se traduce en una violación al primer párrafo del artículo 28 de la CPEUM, ya que considera que la reforma tiene por objeto favorecer a la Comisión Federal de Electricidad en la generación y comercialización de la energía eléctrica. Lo anterior, le otorga características monopólicas y así, las ventajas que obtendría no serían resultado de su capacidad o de su eficiencia, sino de las ventajas legislativas que otorgaría la reforma impugnada.

23. El artículo 25 constitucional establece que, tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Constitución.

24. De igual forma, se establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

25. Asimismo, se señala que en dichas actividades la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y



rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

26. El artículo 27 constitucional vigente, por su parte, establece que **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.

27. Finalmente, el artículo 28 constitucional en su cuarto párrafo establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de 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.

28. Este Máximo Tribunal observa que la reforma impugnada a la Ley de la Industria Eléctrica no tuvo como finalidad que el Estado genere o comercialice energía eléctrica de manera exclusiva, sino que éstas se enmarcan dentro de las actividades estatales en materia de planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, actividades que efectivamente se encuentran dentro de las áreas estratégicas que son exclusivas del Estado.

29. Al respecto, en el proceso legislativo de la reforma impugnada el Poder Legislativo tomó en cuenta lo siguiente.

"Exposición de motivos

"... Tal propuesta tiene un indiscutible sustento constitucional. En efecto, de lo previsto en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se deduce que **corresponde exclusivamente a la Nación, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y, por ello, dicha función constituye un área estratégica reservada al Estado.**



"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. ..."

"Dictamen de la Cámara de Origen"

"En ese mismo sentido, **la iniciativa tiene pleno sustento constitucional porque está estrechamente relacionada con el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contemplada en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Ley Fundamental, referente a la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y al servicio público de transmisión y distribución.** ..." (Énfasis añadido)

30. De todo lo anterior, se observa que el objetivo de las normas impugnadas no es que el Estado se constituya como único generador y comercializador de energía, sino establecer medidas específicas para el beneficio del interés colectivo y garantizar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, a través de la modificación al criterio de despacho económico de la energía.

31. Se analizará a continuación el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado a partir de la facultad de control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional. En ese sentido, el artículo 25 constitucional establece que el Estado tendrá 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, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de todas las personas, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

32. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.



33. En ese sentido, se debe entender que el fortalecimiento de una empresa productiva del Estado como lo es la Comisión Federal de Electricidad forma parte de las atribuciones estatales para fortalecer la soberanía nacional, el crecimiento económico, y una distribución más justa de la riqueza.

34. Sobre la necesidad de fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado encargada de garantizar un servicio público, se destaca que el relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de Naciones Unidas, ha establecido que en la apertura al sector privado en las actividades fundamentales vinculadas con la promoción, protección, respeto y garantía de un derecho humano, es necesario tomar en cuenta que las obligaciones de los Estados no se vean afectadas por la privatización de ciertas actividades.⁸

35. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, en su Observación General Número 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales determinó que: (i) la privatización no está prohibida por sí misma por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (ii) en esferas como el suministro de agua o de **electricidad**, la educación o la atención de salud, en que la función del sector público ha sido tradicionalmente prominente, los proveedores privados deberían ser objeto de normativas estrictas que les impongan las denominadas "obligaciones de los servicios públicos"; (iii) la prestación por el sector privado podría dar lugar a bienes y servicios menos asequibles y de menor calidad; (iv) la privatización no debe tener como consecuencia que el disfrute de los derechos enunciados en el Pacto esté condicionado a la capacidad de pago y (v) dado que la privatización puede ir acompañada de una falta de rendición de cuentas, deben adoptarse medidas para garantizar el derecho de las personas a participar en la evaluación de la idoneidad de la prestación de ese tipo de bienes y servicios.⁹

⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/73/396, p. 16.

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Número 24: sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, 2017, párrafos 21-22.



36. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha señalado que algunos servicios como la salud es un bien público cuya protección está a cargo de los Estados, quienes tienen la obligación de prevenir que terceros interfieran indebidamente en el goce de los derechos a la vida y a la integridad personal, particularmente vulnerables cuando una persona se encuentra bajo un tratamiento médico.¹⁰

37. Así, podemos observar que los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar los servicios públicos, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado. Ello, ya que la falta de regulación o fiscalización genera responsabilidad internacional debido a que los Estados son responsables tanto por los actos de las entidades públicas como privadas.¹¹

38. A raíz de lo anterior se observa que, si bien a la luz del derecho internacional de los derechos humanos la participación de entes privados en los sectores públicos de los Estados no está prohibida, lo cierto es que el Estado debe seguir teniendo un papel principal en la garantía de los servicios a partir de la implementación de medidas imperantes que considere pertinentes para garantizar el derecho que se vincula al suministro de los servicios, como lo es el derecho del acceso a la energía eléctrica.

39. El hecho de que el sector privado asuma parcialmente la responsabilidad por el desempeño de actividades tradicionalmente a cargo del Estado implica que el nivel de los servicios prestados en relación con "funciones básicas del sector público", como la electricidad pudiese verse afectado sin la regulación del Estado.¹²

40. Lo anterior es consistente con el mandato constitucional reconocido en el artículo primero, el cual establece que todas las personas en México gozarán

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, párrafos 89-90 y 96.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Vera Rojas y otros Vs. Chile*, sentencia de 1 de octubre de 2021, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 85.

¹² Nowak, Manfred, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization*, Filadelfia, Universidad de Pensilvania, 2017, p. 3.



de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

41. Así, **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. La obligación de garantizar implica los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹³

42. Tomando en consideración que el Estado tiene que garantizar el acceso a la energía eléctrica, cobra aún más relevancia que el legislador fortalezca a la Comisión Federal de Electricidad, quien fue dotada de esta responsabilidad.

43. En ese sentido, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades estatales para proveer un servicio, para lograr la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

44. Lo anterior, no implica únicamente la garantía del acceso a la energía eléctrica, si no también debe tomar en cuenta a grupos en situación de vulnerabilidad que se han visto afectados por la industria eléctrica en México, como lo son los pueblos y comunidades indígenas. Por ejemplo, en relación con los proyectos de energía, en México se han documentado denuncias de violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas, debido a proyectos que se implementan sin consulta previa, libre e informada y culturalmente adecuada ni la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas afectados, incluso ante suspensiones judiciales.¹⁴

45. De ahí el hecho de que la motivación de la reforma impugnada fuera el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad con el objetivo de garan-

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1o.

¹⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/39/17/Add.2, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, 28 de junio de 2018, párrafo 30, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17/Add.2>.



tizar el acceso a la energía eléctrica para todas las y los usuarios no sólo resulta ser un fin válido, sino una obligación para el Estado.

"Exposición de motivos

"... 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. ..."

46. De lo anterior se obtiene que uno de los puntos torales de la reforma impugnada fue buscar la garantía del acceso a la energía eléctrica, teniendo presente el papel que juega el Estado a partir de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva.

47. Es así que este Alto Tribunal considera que el Congreso de la Unión, en la emisión de las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, está actuando dentro del parámetro que otorgan los artículos 25, 27 y 28 constitucionales sobre el área estratégica de planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, teniendo en cuenta el papel garante que tiene el Estado en la garantía del acceso a este servicio con lo que se estaría en condiciones de satisfacer los servicios que prestan en beneficio del interés público.

48. La Segunda Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 89/2020 ya mencionada, estableció que el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad resulta acorde a su nueva naturaleza como empresa productiva del Estado, lo cual atendió a la creación de un valor económico e incrementar los ingresos de la Nación. Asimismo, se destacó que la reforma constitucional de dos mil trece no implicó en ningún momento que la comisión hubiera perdido su función de prestar el servicio público de transmisión y distribución; de ahí que su fortalecimiento resulte primordial para cumplir el objeto por la cual fue transformada, así como para garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico.



49. Ahora bien, que el objetivo de fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad resulte válido a la luz de lo razonado no implica en automático que cualquier previsión a favor de ella sea válida, incluso bajo el amparo de dicho argumento. En ese sentido, no se deben desconocer las disposiciones constitucionales que limitan la política de fortalecimiento de la comisión, a saber, las establecidas en el artículo 28, párrafo cuarto, constitucional.

50. Para determinar si la reforma impugnada vulnera el artículo 28 constitucional vigente, al considerarla como una práctica monopólica, corresponde analizar (i) el marco normativo aplicable y (ii) realizar un análisis de constitucionalidad.

A. Marco normativo

51. El artículo 28 constitucional establece en su primer párrafo que en México quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

52. El párrafo segundo de dicho precepto constitucional establece la prohibición de cualquier acto que atente contra la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

53. Por su parte, los párrafos cuarto y quinto de dicho artículo establecen la excepción a la prohibición de los monopolios, siendo éstas aquellas funciones que el Estado lleva a cabo de forma exclusiva, como son las áreas estratégicas de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía 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. ..." (Énfasis añadido)

54. Sobre la prohibición de monopolios establecida en el artículo 28 constitucional, el Pleno de este Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 14/2011 y 35/2012 consideró que ese artículo está orientado a la prohibición de monopolios y cualquier práctica que impida la **libre concurrencia** o **competencia** en el mercado.

55. Asimismo, este Tribunal Pleno consideró en tales acciones que el artículo 28 constitucional está orientado hacia la protección del núcleo social y el interés general; por lo que tiene una doble dimensión: (i) la defensa de intereses individuales y (ii) el bienestar social.

56. Además, se señaló que la interpretación del concepto constitucional de monopolio no tiene un carácter restrictivo, pues no únicamente refiere al aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, sino que también deben considerarse como tal las prácticas, acuerdos y procedimientos descritos en el segundo párrafo del precepto constitucional en tanto están **prohibidos cualquier acto que evite la libre concurrencia o competencia y provoque una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas en perjuicio de la colectividad.**

57. La reforma al artículo 28 constitucional de dos mil trece se desarrolló de manera más amplia el término de "monopolio" y "prácticas anticompetitivas", señalando que, si bien dicho precepto constitucional fue modificado, la prohibición de los monopolios y de toda práctica que inhiba el proceso de competencia y la libre concurrencia, seguía siendo vigente en los términos del Constituyente de 1917.



58. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal estableció que dicho precepto constitucional forma parte de la rectoría económica del Estado, la cual tiene por objeto garantizar el crecimiento económico del país mediante acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas, entendido como un eje direccional para todas las autoridades del país que deberán adoptar y seguir.¹⁵

59. En ese sentido, se entiende que lo anterior resulta ser un principio orientador para la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, el cual forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.

60. Para garantizar lo anterior, el segundo párrafo del artículo 28 constitucional establece que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia conductas consideradas como prácticas monopólicas, tales como toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y todo lo que constituya en general una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

61. Cabe mencionar que un mercado funciona en **competencia perfecta** cuando existen varias empresas ofreciendo productos y servicios similares. En este modelo, si una empresa aumentara el precio de su producto por encima del de los demás, sus clientes lo comprarían de sus competidores.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Vera Rojas*. Tesis P. CXIV/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 149, registro digital: 191360, de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS."



62. En el caso de la industria eléctrica, ninguna empresa tiene poder de mercado, es decir de aumentar y mantener el precio de sus productos o servicios por encima del nivel que existe, y los consumidores pagan precios más parecidos a los costos que las empresas pagan para producir el bien o servicio, por lo que el nivel de bienestar de los consumidores es mayor.

63. Por otro lado, de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, un **monopolio** es la forma del mercado en la que existe una sola empresa u oferente que vende un determinado producto o servicio.

64. Además, para que sea considerado monopolio, es necesario que no existan otros productos o servicios que, aunque no sean idénticos al ofrecido por el monopolista, pudieran ser sustitutos. En un monopolio, la empresa monopolista tiene poder de mercado ya que, al no existir otras opciones, puede cobrar precios por arriba de los competitivos y, con ello, las y los consumidores pagarían precios por encima de lo que les cuesta a las empresas producir el bien o servicio, en detrimento de su bienestar.

65. Por su parte, las **prácticas monopólicas** son conductas que realizan uno o más agentes económicos (empresas), para obtener beneficios indebidos a costa de dañar o impedir el proceso de competencia. Es decir, son acciones de las empresas en las que, incluso sin ser monopolios, pueden actuar de manera parecida a éstos, eliminando los beneficios de la competencia.

66. De acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, las prácticas monopólicas pueden ser absolutas o relativas. **Las prácticas monopólicas absolutas** son aquellos contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes: (i) fijar precios; (ii) fijar oferta; (iii) dividir mercados; y (iv) coordinar posturas en licitaciones.

67. Debido a que estas conductas se dan entre agentes económicos que compiten entre sí, también son conocidas como prácticas horizontales. Para poder calificar una conducta como práctica monopólica absoluta, es necesario que existan los siguientes elementos: (i) existencia de un acuerdo; (ii) que los participantes en el acuerdo ostenten el carácter de competidores; (iii) que la



práctica tenga como objeto o efecto cualquiera de las conductas descritas en el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, es decir, que se fijen precios, se fije oferta, se dividan mercados o se coordinen posturas en licitaciones.

68. Por su parte, las **prácticas monopólicas relativas**, en un mercado libre, la actividad empresarial se realiza dentro de un proceso competitivo. Sin embargo, en ocasiones las empresas pueden optar por evitar esta competencia mediante conductas que les permitan establecer sus propias reglas, ya sea acordando de antemano términos que debiera resolver el mercado, como son precios, cantidades, clientes o los resultados de subastas, o a través de acciones que realizan empresas dominantes, encaminadas a desplazar indebidamente u obstaculizar la entrada al mercado de otros agentes económicos.

69. Sobre la **libre concurrencia**, el Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2017, ha sostenido que éste es un principio que permite a los agentes económicos la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de oferta y la demanda.

70. En lo que respecta al **principio de libre competencia** se entenderá como aquel que debe garantizar el Estado a fin de que ningún agente económico desarrolle prácticas que desplacen a sus competidores y, por tanto, que éste domine el mercado.

71. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha entendido que la finalidad constitucional de garantizar la competencia y libre concurrencia ha sido beneficiar a las y los consumidores y a la sociedad en general. En otras palabras, la libre concurrencia y la competencia tienen como objetivo beneficiar a los consumidores, sujetos de protección del artículo 28 constitucional.¹⁶

¹⁶ Tesis 2a./J. 9/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 398, registro digital: 2013628, de rubro: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



72. La prohibición de estas prácticas busca detener los actos que disminuyan el proceso de competencia y libre concurrencia. Lo anterior, pues impiden el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, al afectar las cadenas de producción y, consecuentemente, al consumidor final, porque la adquisición de los bienes y servicios de que se trate, no se llevará a cabo conforme a costos reales, sino costos manipulados en perjuicio de las y los consumidores.

73. La Primera Sala al resolver el amparo en revisión 837/2016, estableció que la competencia también genera beneficios a los agentes económicos, ya que da certidumbre sobre el acceso a las oportunidades de negocio que se van desarrollando en la economía y garantiza el acceso a los insumos de la mejor calidad al precio más bajo, permitiéndoles reducir sus costos de producción y competir con éxito, incluso en los mercados internacionales.

74. Tomando en cuenta lo anterior, este Máximo Tribunal considera que la libre competencia y concurrencia son principios de gran relevancia reconocidos en la Carta Magna de nuestro país, que tienen como objeto garantizar las mejores tarifas para las personas usuarias de los servicios que se encuentren en el mercado, así como garantizar a los agentes económicos certidumbre sobre sus negocios.

B. Análisis de constitucionalidad

75. Tomando en cuenta el marco regulatorio aplicable al presente caso, se considera necesario destacar que una de las obligaciones impuestas en la Ley de la Industria Eléctrica es la seguridad del despacho.

76. Este concepto implica que se debe garantizar una condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la Comisión Reguladora de Energía.¹⁷

¹⁷ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 3, fracción XLI.



77. La calidad, por su parte, implica el grado en el que las características y condiciones del suministro eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la Comisión Reguladora en la materia con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los usuarios finales. La continuidad, por otro lado, conlleva la satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la Comisión.¹⁸

78. De los artículos que se impugnan, se observa que el orden de despacho se ve impactado por las siguientes modificaciones principales.

Modificación	Artículos impugnados en donde se ve impactada
i. Introducción de la figura de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.	Artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, 4, fracción VI, 53, 101, y 108, fracción VI, reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.
ii. Establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario.	Artículo 4, fracción VI, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.
iii. Factibilidad técnica como condición para el acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución.	Artículo 4, fracción I, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.
iv. Contratos legados para el suministro básico.	Artículos 3, fracción XIV y 26 reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.
v. Agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones.	Artículo 35 reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.
vi. Criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional.	Artículo 108, fracción V, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.
vii. Central eléctrica legada.	Artículo 3, fracción V, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹⁸ Ibídem, artículo 3, fracciones II y XI.



79. Tomando en consideración lo anterior, se analizarán a continuación las reformas que se aducen son violatorias de la libre competencia y concurrencia en el siguiente orden: (i) contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; (ii) establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario; (iii) acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución; (iv) contratos legados para el suministro básico; (v) agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones; (vi) criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional y (vii) central eléctrica legada.

a) Contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física

80. La figura de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física fue introducida en la reforma impugnada en las siguientes porciones normativas:

"Artículo 3. ...

"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; ..."



"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. ..."

"**Artículo 35.** Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga **podrán optar por agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes: ..."

"**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 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.**"



"Artículo 108. ..."

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

"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; ...**"
(Énfasis añadido)

81. La parte accionante considera que uno de los elementos fundamentales de la reforma impugnada que modifica la adquisición de energía en el mercado eléctrico mayorista es la nueva figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.¹⁹

82. Al respecto, afirma que actualmente sólo la Comisión Federal de Electricidad puede realizar este tipo de contratos, privilegiando a las centrales hidroeléctricas para posteriormente despachar otro tipo de plantas propiedad de

¹⁹ (i) En el artículo 3, fracción XII se agrega que: "exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física;" (ii) la incorporación, en el artículo 3, fracción XII Bis, de la nueva figura de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; (iii) la adición, en el artículo 4, fracción VI, de que se garantizará "... en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias". Lo que se hará bajo un esquema de oferta por costos "unitarios" en lugar de variables; (iv) en el artículo 26 respecto de las obligaciones de CFE transmisión y CFE distribución respecto de la RNT y las RGD, que deberán seguir las instrucciones del Cenace, la que deberá "... considerar 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" y (v) Se establece en el artículo 108, como facultad del Cenace, el mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional (fracción V) y a recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física conforme a la definición adicionada en la fracción XII Bis del artículo 3. Lo que, además, en términos de lo dispuesto en el artículo 101, deberán tomarse en cuenta este tipo de contratos en el despacho.



dicha empresa pública, tales como la nuclear, geotérmica, ciclos combinados y termoeléctricas. Esto, para dejar en tercer lugar las energías eólica o solar de particulares y, finalmente, en cuarto lugar, las de ciclos combinados de las empresas privadas.²⁰

83. De las disposiciones reformadas se puede observar, en primer lugar, que la Ley de la Industria Eléctrica reconoce la existencia de diversos tipos de contratos que podrán celebrar los distintos participantes del mercado.

84. La reforma impugnada reconoció a los contratos denominados "contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", así como el participante del mercado con las facultades para celebrarlo, que serán todos los suministradores de servicios básicos, entendiéndose por ellos a cualquier permisionario que ofrece el suministro básico a los usuarios de suministro básico y representa en el mercado eléctrico mayorista a los generadores exentos que lo soliciten.

85. Estos contratos fueron definidos en el artículo 3, fracción XII Bis, como aquellos acuerdos celebrados 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. Para lograr lo anterior, el generador presentará al Centro Nacional de Control de Energía 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."²¹

86. En otras palabras, es un contrato en el que el generador se compromete a inyectar la energía generada a la red en las fechas y horas que se hubiesen

²⁰ Al respecto consideran, con base en una opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica de 2021, los costos unitarios son los costos totales promedio, es conocido que las empresas en competencia maximizan sus beneficios y minimizan sus costos en donde el precio es igual al costo marginal, no donde el precio es igual al costo medio (costo unitario) la modificación llevaría a las empresas a colocarse en una posición en donde sus ingresos marginales son menores a sus costos marginales, lo que provocaría una pérdida o sacrificio de ganancias por cada unidad producida en el margen.

²¹ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 3, fracción XII Bis.



pactado; en ese sentido, no implica que la cobertura sea continua o permanente, sino que se entrega de conformidad con un programa acordado entre las partes, lo cual puede ser a una hora específica, para que se garantice el despacho de energía en determinados momentos.

87. La modalidad de entrega física impone una obligación a los generadores a cumplir con lo prometido, sin importar el origen de la electricidad, por lo que incluso genera mayor movimiento y dinamismo en el mercado al permitir que existan contratos entre generadores para que estos puedan adquirir energía adicional de terceros y cumplir con lo pactado.

88. La necesidad de que se cuente con un compromiso de entrega física obedece a diversos factores. La Segunda Sala de este Alto Tribunal, ya se ha referido a la adquisición de la energía, como parte del Sistema Energético Nacional, reconocido en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.²²

89. Como ya se mencionó, el orden de despacho que existía antes de la reforma priorizaba en primer lugar a aquellas energías cuyos costos variables fueran menores en el mercado, siendo éstas, principalmente, la eólica y la solar.

90. Al respecto este Máximo Tribunal ya reconoció que "la energía obtenida de las fuerzas de la naturaleza, las llamadas energías renovables, requieren de centrales de respaldo en tanto que el recurso que utilizan no se produce todo el tiempo, por lo que necesitan de otras fuentes de apoyo para garantizar la generación de electricidad de manera continua. Ello, pues las energías limpias tienen la particularidad de ser intermitentes en razón de los propios recursos de las que se obtienen, como el sol y el viento, por ejemplo, de forma que cuando el sol no brilla o el viento no se produce necesitan de centrales de respaldo".²³

91. Con el fin de garantizar la energía eléctrica, así como cumplir con el elemento de continuidad como parte de la seguridad de despacho, lo cual

²² Sentencia recaída en la controversia constitucional 89/2020, Segunda Sala de la SCJN, Ministro ponente: Luis María Aguilar Morales, 3 de febrero de 2021.

²³ Ídem.



implica satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones baja, fue que el legislador buscó introducir una nueva forma de adquisición de energía eléctrica a través de los contratos de cobertura de compromiso de entrega física.

92. La razón de ser del compromiso de entrega física es garantizar la seguridad de despacho cuando ésta sea necesaria, pues como se puede apreciar a partir de información pública del Sistema Eléctrico Nacional, la demanda eléctrica de la población va en incremento aproximadamente a partir de un horario de las nueve horas del día, alcanzando el máximo aproximadamente a partir de las veintiún horas,²⁴ lo cual es acorde a las actividades humanas.

93. En la exposición de motivos de la reforma, el Ejecutivo Federal señaló:

"La presente iniciativa, como ya se explicó, tiene como propósito garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios, que únicamente serán actualizados en razón de la inflación. Ello, al proponer modificar el orden de la prioridad del despacho, mediante la operación de las centrales eléctricas en el actual contrato legado de la CFE y con el diseño de un nuevo contrato de entrega física de energía y capacidad a la red.

"Con la operación simultánea de ambos contratos financieros y de entrega física se ... **garantiza la estabilidad en la tarifa de la electricidad.** ..." (Énfasis añadido)

94. Como ya se estableció, el artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Asimismo, el párrafo segundo de dicho precepto prohíbe todo acto que atente contra la libre concurrencia o la competencia para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

²⁴ Cenace, operación del Sistema Eléctrico Nacional.



95. Con base en los criterios ya analizados por este Alto Tribunal que se esgrimieron en el apartado de marco normativo en el análisis de esta primera cuestión, se observa que hay dos dimensiones que se deben tomar en cuenta, para que no exista una ventaja exclusiva: de derecho *–de iure–*, y de hecho *–de facto–*.

96. Este Máximo Tribunal considera que la inclusión de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, no resulta violatoria a la libre competencia y concurrencia.

97. Lo anterior, ya que, en primer lugar, se observa que la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica impuso la obligación de que este tipo de contratos fueran llevados a cabo exclusivamente por un suministrador de servicios básicos.

98. Este tipo de suministrador se refiere a cualquier permisionario que ofrezca el suministro básico a los usuarios de suministro básico y representa en el mercado eléctrico mayorista a los generadores exentos que lo soliciten.²⁵

99. De lo anterior se entiende que un suministrador de servicios básicos puede ser tanto un ente privado como uno público, que cumpla con los requisitos para poder ser suministrados.

100. El artículo que se aduce violado, al considerar que genera una exclusividad en el servicio es el artículo 3, fracción XII, establece: "... exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física."

101. De una interpretación literal de dicho precepto se observa que la ley no impone que este tipo de contratos sean celebrados únicamente por la Comisión Federal de Electricidad, como aduce la parte accionante, sino por el contrario, se hace referencia de manera general a cualquier suministrador de servicios básicos, ya sea de la iniciativa privada o de la pública.

²⁵ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 3, fracción XLVI.



102. Ahora, como ya se mencionó, la parte accionante alega que la única empresa que actualmente funge como suministrador de servicios básicos es la subsidiaria de servicios básicos de la Comisión Federal de Electricidad, por lo que, al no existir ningún otro competidor en el mercado, la reforma la posiciona como la única empresa en el mercado de este tipo. De ahí que consideren que la norma resulta violatoria al artículo 28, párrafo primero, de la Constitución, pues impone barreras a la libre competencia y concurrencia.

103. Lo anterior parte de una premisa falsa, pues ya existen empresas que han adquirido permisos de la Comisión Reguladora de Energía para realizar las actividades de suministrador de servicios básicos, como se acredita a través de los permisos números E/2068/SB/2018, E/2069/SB/2018, y E/2070/SB/2018 emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, lo cual es indicativo de que no se trata de un mercado al cual únicamente la Comisión Federal de Electricidad puede acceder.²⁶

104. Cabe señalar que a través de la reforma de dos mil trece se abrió la posibilidad de que los particulares participaran en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica; lo anterior incluye la participación de particulares en la comercialización de energía eléctrica como suministradores de servicios básicos, lo cual se refleja en el artículo 3, fracciones XLV y XLVI, de la Ley de la Industria Eléctrica.

105. Esencialmente, los suministradores de servicios básicos son quienes se encargan de la comercialización de la energía para lograr que ésta llegue a los usuarios finales y, por ello, es de vital importancia que tengan a su disponibilidad instrumentos que garanticen la seguridad de despacho, como lo son los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.

106. En este sentido, no es acertado decir que la inclusión de los citados contratos en la ley implique que única y exclusivamente pueda celebrarlos la Comisión Federal de Electricidad a través de su subsidiaria respectiva.

²⁶ *BH Energy Supply* (Núm. Permiso E/2068/SB/2018 aprobado mediante resolución RES/1646/2018), Enlace y representación gubernamental T&M (Núm. Permiso E/2069/SB/2018 aprobado mediante resolución RES/1647/2018) y Suministro básico del centro SUBACE (Núm. Permiso E/2070/SB/2018 aprobado mediante Resolución RES/1648/2018).



107. Por otro lado, la parte accionante alega que, por su naturaleza, la Comisión Federal de Electricidad es la única empresa del mercado eléctrico mayorista que puede comprometer la entrega física de energía, lo cual le otorgaría una ventaja indebida, posicionándola como la única competidora del mercado.

108. Lo anterior resulta infundado, pues la entrega física no implica una carga excesiva para los generadores. Para explicar lo anterior, se debe tener en cuenta que, bajo un contrato de cobertura eléctrica sin la modalidad de entrega física, como operan actualmente en el mercado, si un generador no entrega la cantidad de energía pactada, el suministrador de servicios básicos es quien debe asumir la responsabilidad de conseguir dicha energía para poder satisfacer la demanda de los consumidores.

109. Ergo, la obligación que conlleva la modalidad de entrega física es prácticamente idéntica a la que se obtiene con los contratos de cobertura eléctrica actuales, con la salvedad de que los generadores deben asegurar la entrega de energía pactada, aun si ello implica conseguirla con un tercero, pues sin la modalidad de entrega física se permite que éstos realicen un pago a falta de entrega de electricidad.

110. Esta modalidad tampoco es ajena a diversos mercados eléctricos, toda vez que este Máximo Tribunal observa que los contratos con entrega física no son una figura inexistente para otros mercados de la misma naturaleza. En España, país que se caracteriza por tener un libre mercado en materia eléctrica, existen los "contratos bilaterales físicos",²⁷ los cuales se entienden prácticamente de manera homóloga.

"Artículo 8. Contratos bilaterales físicos

"1. Los participantes en el mercado mayorista de electricidad podrán formalizar contratos bilaterales con entrega física de suministro de energía

²⁷ España, circular 3/2019, de 20 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema.



eléctrica. Los sujetos que formalicen estos contratos deberán cumplir con las obligaciones previstas para el resto de (sic) sujetos en las metodologías y condiciones a las que se refiere el artículo 23, para su participación en los mercados de producción de energía eléctrica.

"2. Las cantidades contratadas de energía eléctrica, así como la nominación afectada a dichas cantidades, habrán de ser comunicadas por las partes al operador del sistema, indicando de forma detallada los periodos temporales en que el contrato haya de ser ejecutado y los puntos de suministro y consumo, a efectos de su consideración en la operación del sistema."

111. En inglés, los contratos de cobertura eléctrica se denominan *power purchase agreements*, y se usan en diversas jurisdicciones, en las cuales también se considera la modalidad adicional de entrega física. La esencia del contrato es la misma, un acuerdo bilateral en el que un generador se compromete a la entrega de energía eléctrica en un punto, fecha y hora determinada. Incluso en algunas jurisdicciones se enfatiza que el generador asumirá el riesgo de no poder generar suficiente electricidad y, por ende, tendrá que cumplir ya sea a través de acuerdos con terceros, o como estime necesario.²⁸

112. De lo anterior, se puede observar que el contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física no implica la necesidad de una infraestructura vasta para que pueda cumplirse con lo pactado; al contrario, es un contrato similar a los ya existentes, con la excepción de que traslada los riesgos de la intermitencia al generador, quien tendría que cumplir con la energía a través de contratos con otros participantes en el mercado, incentivando las operaciones entre particulares.

113. Por lo anterior, se puede apreciar que este tipo de contratos no imponen una carga excesiva a los generadores que los pudiese desplazar del mercado. Lo que implican es que únicamente exista un compromiso real de entrega de energía física en el que los generadores asumirían los riesgos en caso de no

²⁸ Algunas jurisdicciones donde se puede apreciar son, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Japón, Singapur, Irlanda, Estados Unidos y China.



poder cumplir, por lo cual tendrían que conseguir en el mismo mercado energía para cumplir con sus propios compromisos.

114. Así pues, la inclusión de los contratos *per se* no significa una barrera legal para la libre concurrencia y competencia; máxime que los mismos tienen como objetivo legítimo la mejora en la seguridad de despacho de la energía eléctrica.

115. Por todo lo anterior, se concluye que los argumentos de la parte accionante resultan **infundados**, por lo que se concluye que los artículos 3, fracciones XII y XII Bis, no contravienen el artículo 28 constitucional.

116. A pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno planteó la inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido respecto de dichas normas, 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.

b) Costos unitarios

117. La segunda de las modificaciones que se introdujo en la reforma de 2021 fue el cambio del parámetro para la consideración de costos, privilegiando ahora el "costo unitario" en lugar del "costo marginal", que se ve reflejada en la fracción VI del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.

"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. ..." (Énfasis añadido)



118. La parte accionante combate la regularidad constitucional de la porción normativa "unitarios", argumentando que con ella se vulnera la libre competencia y concurrencia reconocida en el artículo 28 constitucional. Lo anterior, ya que afirma que el hecho de modificar los costos variables por los unitarios equivaldría a incentivar a aquellos productores que tienen mayor capacidad por sobre aquellos que tengan mejores precios o eficiencia.

119. A pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno plantearon la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, respecto del artículo 4, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, 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.

c) Acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución

120. La siguiente modificación que se introdujo en la reforma impugnada fue la condición de factibilidad técnica para garantizar el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, que se ve reflejada en la fracción primera del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.

"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:



"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, **cuando sea técnicamente factible**; ..." (Énfasis añadido)

121. Como se puede observar, el artículo impugnado, condiciona el acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible.

122. Al respecto, la parte accionante considera que esta modificación quebranta la garantía de acceso abierto a las redes en cuestión, pues estima que son una barrera regulatoria a la competencia.

123. Se señala que el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución es indispensable para poder llevar la energía eléctrica desde la central eléctrica hasta el usuario final, por lo que el garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a dichas redes es una condición necesaria para que pueda darse la competencia en los eslabones de generación y comercialización de energía eléctrica, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.

124. Asimismo, considera que otorgar acceso abierto a dichas redes es un mandato constitucional a cargo de la Secretaría de Energía. En este sentido, el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico son elementos constitucionales para delimitar el mercado eléctrico.

125. Por ello, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución debe otorgarse en términos no indebidamente discriminatorios, debido a que se consideran obligaciones de servicio público y universal, por lo que aun cuando la Comisión Federal de Electricidad es dueña de las redes, existen obligaciones constitucionales y legales de acceso abierto y no discriminatorio a las mismas.

126. En ese sentido, la parte accionante considera que la Ley de la Industria Eléctrica desatiende la importancia del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes en cuestión, pues en su artículo 4, fracción I, menciona



que el Centro Nacional de Control de Energía deberá otorgarlo "cuando sea técnicamente factible", lo cual diluye significativamente la regla general de acceso abierto, habilitando a dicho Centro Nacional para negar el acceso en condiciones injustificadas y no habiendo impedimento técnico alguno.

127. En relación con el marco constitucional de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales prevén como área estratégica de la Nación a la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.

128. Por su parte, en relación con el marco legal de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución debe señalarse que el primer párrafo del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que es la legislación reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene por objeto regular el Sistema Eléctrico Nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

129. Asimismo, el primer párrafo del artículo 1 de la ley impugnada prevé que la industria eléctrica se constituye por cuatro actividades o ejes que guían dicho sector, los cuales son los relativos a la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, así como la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, entre otras. Aunado a que se hace la precisión que las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

130. Mientras que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y el Sistema Eléctrico Nacional son áreas estratégicas. Por lo que el Estado mantendrá su titularidad en los rubros de transmisión y distribución de la energía eléctrica, sin que ello sea impedimento para que, en su caso, celebre contratos con particulares.

131. Sobre el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, la fracción XLII del artículo 3 de la ley en cuestión menciona que se encarga de las actividades indispensables para llevar a cabo la transmisión y distribución



de energía eléctrica en la red nacional de transmisión y en las redes generales de distribución.

132. Así, la fracción XLIV del artículo 3 señala que el Sistema Eléctrico Nacional se encuentra constituido, principalmente, por: i) La red nacional de transmisión; ii) Las redes generales de distribución; iii) Las centrales eléctricas que entregan energía eléctrica a la red nacional de transmisión o a las redes generales de distribución; y, iv) Los equipos e instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía utilizados para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

133. Por su parte, las fracciones XXXV y XXXVI del artículo 3 establecen que la red nacional de transmisión es un sistema integrado por el conjunto de las redes eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las redes generales de distribución, así como al público en general. De igual forma, transporta a las interconexiones y a los sistemas eléctricos extranjeros que determina la Secretaría de Energía. Mientras que las redes generales de distribución son las redes eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general.

134. Ahora, señalados los aspectos técnicos y operativos de dichas redes, se considera preciso mencionar que el Centro Nacional de Control de Energía será la autoridad que se encargará del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, ya que determinará los elementos de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

135. Sobre dicho Centro Nacional debe señalarse que es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes objeto del presente análisis, entre otras facultades que la Ley de la Industria Eléctrica prevé.

136. Así, del marco legal que se desarrolló debe decirse que el Estado tiene el control y la planeación sobre el Sistema Eléctrico Nacional, el cual, en lo que interesa, se encuentra conformado por la red nacional de transmisión, así como



las redes generales de distribución, las cuales son indispensables para desarrollar las actividades de la transmisión y distribución de la energía eléctrica, esto es, se encarga de desplegar a todo el país las funciones del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

137. Del artículo 4 impugnado resulta importante evidenciar que cobran gran relevancia, a partir de la reforma constitucional de dos mil trece, al permitir que la generación y comercialización de energía eléctrica sean servicios que se presten bajo un régimen de libre competencia, por lo que de esta manera nació la obligación para el Estado de dar acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución a quienes incursionaran en este sector energético.

138. Ello porque el acceso a dichas redes por parte de los particulares que lleguen a participar en el mercado eléctrico mayorista resulta indispensable para que puedan concurrir en armonía en este sector y se desenvuelvan con facilidad, particularmente, dentro del ámbito de la generación y comercialización de la energía eléctrica y así, se den las condiciones idóneas para que converjan armónicamente la libre competencia y concurrencia entre aquellos que se dedican a la generación y suministro de energía eléctrica.

139. Como se señaló, es relevante que se cumpla con el fin perseguido en la reforma constitucional de dos mil trece, pues la efectividad en la participación de los particulares y la generación de la competencia en los eslabones de generación y comercialización depende en gran medida que el acceso a las redes en cuestión sea abierto y no discriminatorio, ya que dichas redes constituyen un insumo indispensable para transportar la energía eléctrica desde las centrales de generación eléctrica hasta el usuario final.

140. Hechas estas precisiones, conviene reiterar que de una interpretación sistemática de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se desprende como una actividad estratégica y exclusiva del Estado la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

141. Ahora, conviene tomar en consideración que las redes en cuestión están comprendidas dentro del Sistema Eléctrico Nacional y se encuentran estre-



chamente relacionadas con la función exclusiva del Estado para prestar el servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica a todos aquellos participantes en la generación y suministro de energía eléctrica.

142. Al respecto, la Ley de la Industria Eléctrica es clara al establecer que el acceso abierto a las mismas debe otorgarse en términos no indebidamente discriminatorios, debido a que comprende una obligación que se desprende del marco constitucional y legal del sector eléctrico como servicio público, cuya finalidad consiste en que los particulares que generen o comercialicen energía eléctrica tengan todas las facilidades e insumos necesarios para su desarrollo dentro de este sector.

143. Al ser evidente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere expresa y exclusivamente la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica al Gobierno Federal, debe concluirse que a la Federación le corresponde la rectoría del manejo en este sector.

144. Sin embargo, no debe perderse de vista que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública, y si bien existe la obligación de otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, también es cierto que el acceso a la interconexión o conexión estarán limitados a la capacidad y disponibilidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

145. En este sentido, debe partirse de la idea relativa a que existirá un trato distinto o diferenciado para cada solicitante de interconexión o conexión solamente cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran, es decir, la justificación para que se dé este trato diferenciado en realidad se presentará cuando concurren ciertas condiciones técnicas y operativas del sector de la energía eléctrica que impidan otorgar a los participantes privados el libre acceso a las redes en cuestión.

146. Asimismo, ello tiene sustento en que se evita que la interconexión o conexión afecte la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.



147. Lo anterior encuentra sustento en el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece, pues en dicho enunciado constitucional se estableció la posibilidad de que el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución pueda ser discriminatorio. Sin embargo, esa discriminación no debe ser indebida, es decir, debe existir una justificación que se respalde legalmente en aquellos obstáculos técnicos que no hicieron posible prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

148. Sobre este aspecto, debe decirse que la Constitución Federal estableció que el acceso a las redes en comento puede ser discriminatorio, esto es, se permite la discriminación, pero no aquella que sea indebida, por lo que es necesario que se encuentre justificada para que sea constitucionalmente válida.

149. Aunado a lo anterior, la Comisión Federal de Electricidad transmisión y distribución deben garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes, con la finalidad de asegurar dichas condiciones en el acceso de las redes.

150. Al respecto, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal al resolver la controversia constitucional 89/2020 señaló que la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 4 establece que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia; que 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.

151. Asimismo, mencionó que se debía tener presente el contenido del artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual establece que los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas, cuyos representantes lo soliciten en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible.

152. Por tal razón, la Segunda Sala consideró válido que se estableciera un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, en aquellos casos en los que las condiciones de infraestructura así lo requieran, con la finalidad de permitir la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.



153. Lo anterior, porque el acceso abierto no indebidamente discriminatorio conlleva que un interesado en interconectarse al Sistema Eléctrico Nacional reciba el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones, esto es, que no se dará prioridad en la contratación, confirmación o asignación de la capacidad del Sistema Eléctrico Nacional bajo criterios distintos a los que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables. Además, como se puede advertir, la obligación de interconexión, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, se encuentra supeditada a que ello sea *técnicamente factible*.

154. Derivado de los razonamientos desarrollados en este apartado, este Alto Tribunal considera que debe declararse infundado el argumento de la parte accionante, debido a que es válido que la Ley de la Industria Eléctrica, en específico, la fracción I del artículo 4, condicione el acceso abierto en términos no indebidamente discriminatorios a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en los casos en que sea técnicamente factible.

155. Ello es así, porque no sería razonable exigir al Centro Nacional de Control de Energía en todos los casos y bajo todas las circunstancias el acceso abierto a las redes mencionadas de manera absoluta, por lo que el legislador previó, tanto en la Constitución Federal como en la Ley de la Industria Eléctrica, que se estableciera una limitante para todos aquellos participantes en la generación y suministro que soliciten la interconexión y la conexión a dichas redes, es decir, permitió la discriminación en el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en todos los casos en que se encuentre justificada su negativa, tanto legal como técnicamente, pues de lo contrario se correría el riesgo de afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

156. Por tal razón, este Alto Tribunal considera que es constitucionalmente válido negar el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en los casos en los que exista una causa fundada, sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio, pues el acceso a dichas redes se encuentra condicionado a que éste sea técnicamente factible.

157. Por otro lado, este Alto Tribunal no pierde de vista que contrario a lo que manifiesta la accionante, el Centro Nacional de Control de Energía no cuenta con atribuciones arbitrarias para decidir sobre el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio.



mente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, ya que la ley en la materia contempla parámetros para este organismo descentralizado relacionados con la interconexión y conexión a las redes para las centrales generadoras de energía eléctrica.

158. Al respecto, el artículo 109 de la Ley de la Industria Eléctrica señala que dicho Centro Nacional desarrollará sus actividades prioritariamente para garantizar la operación del Sistema Eléctrico Nacional, el cual se encuentra integrado por la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

159. En ese mismo sentido, el artículo 28 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad estarán contenidas en las condiciones generales para la distribución del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como en las demás disposiciones que al efecto emita la Comisión Reguladora de Energía.

160. De la interpretación conjunta de estos dos enunciados normativos se pueden deducir dos aspectos de relevancia.

161. El primero de éstos consiste en que para el desarrollo de las actividades en las áreas estratégicas relativas a la transmisión y distribución de la energía eléctrica deberá de realizarse en observancia a los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, los cuales se plasmarán en disposiciones generales.

162. Como se puede advertir, la ley en cuestión establece directrices para el Centro Nacional para la prestación del servicio público referente a la transmisión y distribución de la energía eléctrica, con base en obligaciones, lo cual pone de relieve que las decisiones en su actuar deben observar en todo momento, los criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad, entre otros.

163. Estos criterios se encuentran desarrollados de manera específica en las fracciones II, X, XI y XLI del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, respectivamente. Del contenido de dichas fracciones se puede inferir que el



Centro Nacional de Control de Energía y las demás autoridades vinculadas con el Sistema Eléctrico Nacional deben cumplir con los estándares necesarios para desarrollar y, en última instancia, facilitar el servicio de energía eléctrica, en sus cuatro eslabones, es decir, en la generación, transmisión, distribución y comercialización. En caso contrario, sería ineficiente el servicio de energía eléctrica en detrimento al público en general, quien es el principal destinatario de este proceso energético.

164. Por lo que el actuar del Centro Nacional en cuestión se encuentra supeditado a la observancia de dichos criterios, los cuales guiarán su desenvolvimiento dentro de las finalidades constitucionales y legales en el sector de la energía eléctrica, en específico, en la transmisión y distribución de la energía eléctrica. Ello trae como consecuencia que la determinación para otorgar el acceso a las redes sea bajo la vigilancia de estos criterios guía en este sector.

165. El segundo de estos aspectos consiste en que la Comisión Reguladora de Energía también se involucra en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, lo que se traduce en que fungirá, además de como coadyuvante para el desarrollo de la energía eléctrica por facultarlo a emitir disposiciones generales sobre las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad, también como vigilante u órgano fiscalizador del actuar del Centro Nacional de Control de Energía, en lo que interesa, sobre la transmisión y distribución de la energía eléctrica.

166. Lo anterior se puede corroborar del contenido del artículo 112 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual señala que la Secretaría de Energía, en coordinación con la Comisión Reguladora de Energía constituirán un comité de evaluación que se encargará de revisar de manera periódica el desempeño del centro nacional.

167. Para la efectividad del comité de evaluación, la Ley de la Industria en la materia dispone que contará con las atribuciones para requerir la información necesaria, así como las aclaraciones pertinentes, con lo que podrá emitir un informe, al que se le dará publicidad, cuyo contenido tendrá los resultados de la evaluación, así como las recomendaciones al Consejo de Administración del Centro Nacional de Control de Energía. Asimismo, dicho precepto señala que el comité de evaluación podrá apoyarse de expertos independientes.



168. Dicho precepto es reflejo de la coordinación entre órganos diferentes al centro nacional, así como de la publicidad, imparcialidad y objetividad en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de ese organismo descentralizado, dentro de las que se encuentran otorgar el acceso abierto a la transmisión y distribución de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, cuando sea técnicamente factible. Situación que será confirmada y contrastada por el comité de evaluación con ayuda, en su caso, de expertos independientes.

169. También no debe soslayarse el contenido de la fracción XVII del artículo 108 de la ley impugnada,²⁹ en el que se prevé que el Centro Nacional de Control de Energía deberá someter a la autorización de la Comisión Reguladora de Energía las especificaciones técnicas generales requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga.

170. De ahí que dicha Comisión sea quien realice la autorización sobre las especificaciones técnicas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas, sin que ello se deje al arbitrio del centro nacional, por lo que se garantiza que el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución sea acorde a las situaciones técnicas que se presenten y no así, respecto a una decisión que se aparte de lo técnicamente factible, tal como lo señala el artículo 4, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica.

171. Por las razones expuestas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la Ley de la Industria Eléctrica no genera el quebrantamiento en el acceso de las redes en cuestión.

d) Contratos legados para el suministro básico

172. El siguiente elemento que compone el orden de despacho y que fue modificado con la reforma impugnada, se relaciona con las obligaciones de los

²⁹ "Artículo 108. El Cenace está facultado para:

"...

"XVII. Someter a la autorización de la CRE las especificaciones técnicas generales requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga y las demás especificaciones técnicas generales requeridas; ..."



transportistas y los distribuidores, para dar 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, lo cual se reflejó en el artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica; así como la modificación del término de contrato legado para el suministro básico, reconocido en el artículo 3, fracción XIV, de dicho ordenamiento.

"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; ...**"

"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."

173. Los contratos legados para el suministro básico están definidos en el artículo 3, fracción XIV, en donde también se establece la definición de centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas.

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"IV. **Central eléctrica:** Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y productos asociados;

"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;

"VI. **Central externa legada:** Central eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente ley:

"a) Se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente, o

"b) Cuya construcción y operación se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión condicionada; ...

"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;** ..." (Énfasis añadido)

174. Como se puede observar las centrales legadas no son otra cosa sino centrales eléctricas que ya se habían constituido como tal, antes de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica en dos mil catorce. Así, las centrales legadas se pueden catalogar en dos tipos: las que eran propiedad del Estado y las que no.

175. En ese sentido, contrario a lo que aduce la parte accionante, la porción normativa no privilegia a aquellas centrales propiedad del Estado, si no impone la obligación en cuestión, con relación a ambos tipos de centrales legadas.

176. Por otro lado, cabe señalar, que el cambio al texto de la citada fracción del artículo 3 también recayó sobre la disposición "con compromiso de entrega



física". Al respecto, es importante señalar tres cuestiones para señalar la naturaleza del contrato en cuestión.

177. En primer lugar, se trata de un contrato de cobertura eléctrica; segundo, es un contrato en el que las partes son un suministrador de servicios básicos, por un lado, y por otro una central eléctrica legada o una central externa legada; y finalmente, existe un compromiso de entrega física.

178. Así pues, los contratos legados para el suministro básico esencialmente son contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, con la particularidad de que se celebran con centrales legadas, recordando que estos contratos exclusivamente pueden ser celebrados por suministradores de servicios básicos.

179. En ese sentido, no se puede concluir que lo referente a las centrales eléctricas legadas o centrales externas legadas implique un beneficio indebido a un sector del mercado que desplace a los demás competidores. Esto, pues el artículo incluye tanto a las centrales eléctricas legadas, las cuales son propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado y, las centrales externas legadas, las cuales se refieren a aquellas en que participan los productores independientes.

180. Adicionalmente, la cuestión de priorizar la entrega física persigue el fin jurídicamente válido de vigilar la seguridad de despacho de energía eléctrica, como ya se había señalado. Además, priorizar este tipo de contratos funciona como incentivo para la participación de más agentes del mercado bajo la figura de suministradores de servicio básico, nicho que anteriormente había sido relegado por los participantes.

181. En ese sentido, este Alto Tribunal considera que los argumentos de la parte accionante resultan **infundados**, ya que la reforma al artículo 3, fracción XIV, no constituye una violación al principio de libre competencia y concurrencia.

182. En lo que respecta al artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica impugnado, los accionantes consideraron que la reforma al mismo, en su porción



normativa "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.", resulta inconstitucional, pues se da prioridad de acceso a las redes a la energía que resulten de los contratos legados para el suministro básico, vulnerando con ello el principio de libre competencia y concurrencia, reconocido en el artículo 28 constitucional.

183. No obstante que la mayoría de los integrantes de este Máximo Tribunal consideró que dicha norma era inconstitucional, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, respecto del artículo 26 de la ley impugnada, 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.

e) Agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones

184. Otra de las modificaciones que se introdujo en la reforma impugnada fue la condición que permite a los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga agruparse con el fin de realizar obras, ampliaciones o modificaciones, lo cual se ve reflejado en el artículo 35, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica:

"Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, **los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE



mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes: ..." (Énfasis añadido)

185. La parte accionante argumenta que dicha modificación contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Federal, toda vez que distorsiona las condiciones a las que estará sujeto el mercado eléctrico.

186. Esto es así pues, señala, el artículo 35 de la ley impugnada es la disposición que posibilita operativamente las condiciones de interconexión y transporte.

187. La parte accionante señala que se distorsionan las condiciones a las que estará sujeto el mercado eléctrico dado que en el artículo 35 de la Ley de la Industria Eléctrica se posibilita operativamente las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias la interconexión o conexión a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución.

188. Como se observa, del artículo modificado se dispone que cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión **no se incluyan en los programas de ampliación y modernización** de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por **agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas.

189. Todo lo anterior, dispone la ley impugnada, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la Comisión Reguladora de Energía mediante disposiciones administrativas de carácter general.

190. Es preciso señalar que el texto anterior de la Ley de la Industria Eléctrica, anterior a la reforma de dos mil veintiuno impugnada, ya preveía expresamente la posibilidad de que el generador, generador exento o usuario final optaran por realizar a su costa las obras, ampliaciones o modificaciones nece-



sarias para la interconexión o conexión regulada en el artículo 35 de la ley referida.

191. De ahí que el cambio dispuesto en la reforma impugnada únicamente amplíe las posibilidades que ya tenían los sujetos regulados, permitiéndoles agruparse para absorber conjuntamente los costos de las obras, ampliación o modificaciones necesarias, cuestión que representa, incluso, una ventaja para los mismos.

192. Así, resultan infundados los argumentos de la parte accionante, ya que contrario a lo que argumenta, la reforma al artículo 35 de la Ley de la Industria Eléctrica no contraviene el artículo 28 constitucional ni distorsiona las condiciones a las que está sujeto el mercado eléctrico.

193. Se observa que, en realidad, la reforma a dicho precepto se encamina a una cuestión totalmente diferente a la sostenida por la accionante.

194. Como se mencionó, dicha modificación tiene como efecto la ampliación de las posibilidades con que ya contaban los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga, otorgándoles la posibilidad de agruparse a fin de realizar a su costa las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión que no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, o bien, a hacer aportaciones conjuntamente a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas.

195. Como se desprende de los conceptos de invalidez primero y séptimo de la demanda de la parte accionante, los argumentos encaminados a desvirtuar la validez del artículo 35, únicamente se relacionan con la vulneración al principio de libre competencia y concurrencia, reconocido en el artículo 28 constitucional. Por ello, a diferencia del resto de artículos analizados en la cuestión A, en este punto se reconoce la **validez** del artículo 35, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.



f) Criterios de seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional

196. La parte accionante apunta en su demanda que la modificación del artículo 108, fracción V, impugnada de la Ley de la Industria Eléctrica también es violatoria del artículo 28 constitucional.

"Artículo 108. El Cenace está facultado para: ...

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional; ..."**

197. En su escrito de demanda la parte actora sólo menciona que "se establece en el artículo 108, como facultad del Centro Nacional de Control de Energía, el mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional (fracción V) y a recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de física (VI) ..."

198. De lo anterior se puede observar que la parte accionante no presentó argumentos relacionados con las razones por las que considera que esta fracción modifica el orden de despacho, ni por qué considera que viola el artículo 28 constitucional que reconoce el principio de libre competencia y concurrencia.

199. Al respecto, este Máximo Tribunal observa que la misma Ley de la Industria Eléctrica ya reconoce en su artículo 101, la obligación del Centro Nacional de Control de Energía de tomar en consideración los criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica, para la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación.

"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." (Énfasis añadido)

200. Asimismo, el artículo 108 de la Ley de la Industria Eléctrica, ya reconoce que el Centro Nacional de Control de Energía está facultado para desarrollar otra de sus facultades, en su fracción segunda, con base en los criterios de seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"Artículo 108. El Cenace está facultado para: ...

"II. Determinar los actos necesarios **para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional** y que deben realizar los participantes del mercado, transportistas y distribuidores, sujeto a la regulación y supervisión de la CRE en dichas materias; ..." (Énfasis añadido)

201. Tomando en cuenta lo anterior, este Máximo Tribunal considera que el artículo 108, fracción V, reformado de la Ley de la Industria Eléctrica, únicamente menciona los criterios con base en los cuales deberá determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional.

202. En ese sentido, se concluye que la obligación que se modificó en la fracción V del artículo 108 de dicho ordenamiento es congruente con las obligaciones previas que ya se imponían en toda la Ley de la Industria Eléctrica para que el Centro Nacional de Control de Energía desempeñe sus actividades.

203. Asimismo, este Alto Tribunal no observa de qué manera la modificación de esta porción normativa guarda una relación con el orden de despacho ni con un posible punto de toque con la libre competencia y concurrencia, por lo que considera que los argumentos de la parte accionante son **infundados**.



g) Central eléctrica legada

204. La parte accionante señala que considera que la modificación al artículo 3, fracción V, resulta violatoria del artículo 28 constitucional, toda vez que ésta le otorga ventajas indiscriminadas a la Comisión Federal de Electricidad, en detrimento de la libre competencia y concurrencia.

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"V. Central eléctrica legada: Central eléctrica que ~~a la fecha de entrada en vigor de la presente ley,~~ 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 se encuentra en condiciones de operación,~~ o, y

"b) Cuya construcción y entrega ~~se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa~~ sea con independencia de su modalidad de financiamiento; ..." (Énfasis añadido)

205. De lo anterior se puede observar que el artículo 3, fracción V, fue modificado para efectos de eliminar la condición temporal, que establecía que se considerarían centrales eléctricas legadas a aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica en dos mil catorce, no se incluían en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos.

206. Asimismo, la porción señalada se modificó para efecto de eliminar la condición de que éstas se encuentren en condiciones de operación, así como la consideración de que su modalidad de financiamiento debía estar contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa.

207. A pesar de que la mayoría de las y los Ministros de este Tribunal Pleno consideró que dicha modificación era inconstitucional, al no haberse alcanzado



la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, respecto del artículo 3, fracción V, de la ley impugnada,³⁰ 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.

VI.2 Estudio de fondo de la cuestión B

Trato nacional a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

208. En su quinto concepto de invalidez, la parte actora considera que la reforma impugnada de la Ley de la Industria Eléctrica viola el artículo 133 constitucional; así como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.

209. Señalan que mediante la modificación del orden de despacho que se analizó en el estudio de la "cuestión A" se otorga una ventaja indebida a la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado de México, en perjuicio de las empresas originarias de los otros diez Estados Partes que pertenecen al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico³¹ y los otros dos que pertenecen al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.³²

210. Al respecto, sostienen que de conformidad con los capítulos 17 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 22 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, ambos

³⁰ Finalmente, no pasa por alto para este Alto Tribunal que, si bien la parte accionante señala que los artículos 12, fracción I, y el artículo 126, fracción II, contravienen el artículo 28 constitucional; sus argumentos están dirigidos a combatir otros preceptos constitucionales distintos al que se analiza en esta cuestión. Tomando en consideración lo anterior, el análisis de su constitucionalidad se analizará, respectivamente, en el estudio de la "cuestión C" y "cuestión E" del presente proyecto.

³¹ Japón, Australia, Canadá, Perú, Chile, Malasia, Vietnam, Nueva Zelanda, Singapur y Brunéi.

³² Estados Unidos Americanos y Canadá.



relativos a "empresas propiedad del Estado y monopolios designados", estos deben garantizar que las empresas propiedad del mismo, cuando realicen actividades comerciales "actúen de conformidad con consideraciones comerciales en la compra o venta de una mercancía o servicio, excepto para cumplir con cualquiera de los términos de su mandato de servicio público", dentro de las cuales, no se encuentra la generación y comercialización de energía.

211. De conformidad con los artículos 9.1 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 14.1 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, una inversión es todo acto de propiedad de un inversionista, o controlado directa o indirectamente por el mismo, que tenga características tales como el compromiso de capital u otros recursos, incluyendo, pero sin limitarse a: empresas; contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares; licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado Parte.

212. En ese sentido, la parte accionante considera que conforme al artículo 9.4 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 14.4 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, el Estado Mexicano tiene la obligación de respetar el principio de "trato nacional", esto es, la obligación de otorgar a los inversionistas de otro Estado Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio.

213. Asimismo, consideran que se vulneran los artículos 9.5 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 14.5 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, los cuales reconocen el principio de "trato de nación más favorecida", lo que implica que los Estados Partes del respectivo tratado deben otorgar a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que otorgue a los inversionistas de cualquier otro Estado Parte o no parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio.



214. Particularmente, alegan que la incorporación de la figura del contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física garantizaría el acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en primera instancia, a las centrales eléctricas legadas de la Comisión Federal de Electricidad, y les permitirá establecer un "programa fijo de generación" que entregará al Centro Nacional de Control de Energía, lo que daría prioridad en el despacho a las centrales eléctricas de Comisión Federal de Electricidad, contraviniendo con ello los principios de "Nación más favorecida" y "trato nacional".

215. Así, establecen que al violarse tanto el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico como el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, se vulnera el artículo 133 constitucional, por lo que la reforma impugnada resulta contraria a dicha disposición.

216. En la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció que los requisitos de existencia o vigencia de los tratados internacionales están contemplados en los artículos 89, 76 y 133 constitucionales. Estos preceptos establecen que los tratados internacionales deben ser firmados por el presidente de la República en su calidad de jefe del Estado Mexicano y aprobados por el Senado de la República, para que sean válidos en el sistema jurídico mexicano.

217. El ocho de marzo de dos mil dieciocho, en Santiago de Chile, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos firmó el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que se encuentra en vigor para el Estado Mexicano a partir del primero de diciembre de dos mil dieciocho.³³

218. Por su parte, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, en Buenos Aires, y el diez de diciembre de dos mil diecinueve se firmó el protocolo por el

³³ Decreto promulgatorio del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, hecho en Santiago de Chile, el ocho de marzo de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2018.



que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá,³⁴ y seis acuerdos paralelos con el Gobierno de los Estados Unidos de América, así como el protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, y dos acuerdos paralelos con el Gobierno de los Estados Unidos de América, respectivamente.³⁵

219. Dichos instrumentos fueron aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el diecinueve de junio y el doce de diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente y publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil veinte, por lo que están en vigor desde el primero de julio de dos mil veinte.³⁶

220. El artículo 105, fracción II, de la Constitución establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

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

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

³⁴ Teniendo en consideración el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994 (el "TLCAN"), y habiendo negociado la enmienda del TLCAN se emitió el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (el "T-MEC"), el cual será considerado como un anexo a este Protocolo.

³⁵ Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2020.

³⁶ Ídem.



"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; ..."

221. Por su parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 61, párrafo cuarto, que se harán valer los conceptos de invalidez sobre los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea Parte que se estimen vulnerados.

"Título III

"De las acciones de inconstitucionalidad

"Capítulo I. Disposiciones generales

"...

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

"IV. Los **preceptos constitucionales** que se estimen violados y, en su caso, **los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea Parte que se estimen vulnerados; y ...**" (Énfasis añadido)

222. De lo anterior se puede observar que, al tratarse de acciones de inconstitucionalidad, únicamente se podrán hacer valer violaciones a la Constitución y a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

223. Así, se tiene que el parámetro para analizar una violación por vía acción de inconstitucionalidad puede ser (i) una violación directa a la Constitución, o (ii) una violación a un derecho humano reconocido en un tratado internacional.



224. Sobre el primer supuesto, si bien, la parte accionante considera que la violación a los tratados en cuestión conllevaría una violación al artículo 133 constitucional, cuando se discutió la contradicción de tesis 293/2011, este Tribunal Pleno reconoció que la reforma constitucional no tendría un impacto en dicho precepto.

225. Es decir, el parámetro de control se limitó, a partir de una interpretación del artículo primero constitucional, a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, excluyendo del rango constitucional a aquellos que no reconocieran derechos humanos.

226. Es por ello que a partir de dicha interpretación, no cualquier violación a un tratado internacional se puede interpretar como una violación a la Constitución Política, sino únicamente aquellas que vulneren derechos humanos reconocidos en los tratados vigentes para el Estado Mexicano.

227. Esta Suprema Corte reconoció en dicha contradicción de tesis que "se buscaba que los derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución o los tratados internacionales, conformaran un solo catálogo de rango constitucional".

228. Sobre el segundo supuesto reconocido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, violaciones a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, el Pleno de este Alto Tribunal ya estableció la diferencia entre tratados internacionales y derechos humanos reconocidos en dichos tratados. Al respecto determinó lo siguiente.

"... tradicionalmente **se han distinguido los tratados internacionales en materia de derechos humanos**, cuyo objeto es precisamente el desarrollo de los derechos humanos y sus garantías, **de otros tratados internacionales, como pueden ser aquellos en materia de libre comercio** o de doble tributación. No obstante, el párrafo primero del artículo 1o. constitucional parte del reconocimiento de los derechos humanos previstos tanto en la Constitución como en tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte,



sin hacer referencia a la materia u objeto de los instrumentos internacionales respectivos ..."³⁷ (Énfasis añadido)

229. A raíz de lo anterior, la Suprema Corte determinó que "lo anterior implica que inclusive pueden ser incorporados al catálogo de derechos humanos previstos en la Constitución aquellos previstos en tratados internacionales que no sean considerados de derechos humanos".

230. A partir de dicho pronunciamiento, es que a raíz de la reforma al artículo 61 de la ley reglamentaria en cuestión, se reconoció el parámetro mediante el cual se pueden estudiar las acciones de inconstitucionalidad.

231. En otras palabras, se puede concluir que el artículo 61 de dicha ley reglamentaria materializa el parámetro de control de regularidad que fue reconocido por este Alto Tribunal en dicho precedente, determinando que tendrán rango constitucional aquellos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

232. Lo anterior es congruente con lo esgrimido por este Alto Tribunal en la citada contradicción de tesis, donde estableció que antes de la reforma de dos mil quince el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional reconocía legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y de tratados internacionales por la violación a derechos humanos consagrados en la Constitución.

233. El cambio que introdujo la reforma constitucional del artículo 1o. consistió en que también se admite la procedencia de acciones de inconstitucionalidad en contra de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

234. Este Alto Tribunal determinó que aun con la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, no se alteró el régimen constitucional de los tratados internacionales en general –con independencia de su materia–, ya que lo único que se modificó fue el régimen constitucional de las

³⁷ Sentencia recaída en la contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, Ministro ponente: Arturo Zaldívar, sesionado el 11 de marzo de 2012.



normas internacionales de derechos humanos, las cuales se integraron al parámetro de control de regularidad cuya fuente es la propia Constitución, lo cual se vio reflejado en el artículo 105, fracción II, constitucional y el artículo 61 de la ley reglamentaria de dicho artículo, los cuales permiten la posibilidad de efectuar un control de la validez de tratados internacionales adoptando como parámetro para dicho estudio a los derechos humanos reconocidos en otros tratados internacionales.³⁸

235. A partir de la discusión de la citada contradicción de tesis, el legislador delimitó este medio de control a las violaciones a la Constitución, y a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales. De ahí se observa que si la intención del legislador hubiera sido que se pudieran aducir violaciones a cualquier tratado internacional por este medio de control, el artículo no hubiera limitado su espectro competencial únicamente a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

236. Esta Suprema Corte considera que el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, son tratados internacionales en materia comercial. Particularmente las disposiciones que se impugnan violadas son los artículos 9.4 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 14.4 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, el Estado Mexicano tiene la obligación de respetar el principio de "trato nacional".

Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

"Artículo 9.4: Trato Nacional (14) 1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio. 2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en

³⁸ Sentencia recaída en la contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, Ministro ponente: Arturo Zaldívar, sesionado el 11 de marzo de 2012.



circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones. 3. Para mayor certeza, el trato otorgado por una Parte conforme a los párrafos 1 y 2 significa, respecto al nivel regional de gobierno, un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese nivel de gobierno regional a los inversionistas e inversiones de inversionistas de la Parte de la que forma parte."

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

"Artículo 14.4: Trato nacional

"1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio.

"2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.

"3. El trato otorgado por una Parte conforme a los párrafos 1 y 2 significa, respecto a un gobierno distinto del nivel central, un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese gobierno a los inversionistas e inversiones de inversionistas, de la Parte de la cual forma parte.

"4. Para mayor certeza, si el trato es otorgado en 'circunstancias similares' conforme a este artículo depende de la totalidad de las circunstancias, incluido si el trato pertinente distingue entre inversionistas o inversiones sobre la base de objetivos legítimos de bienestar público."



237. En concordancia con lo anterior, la Organización Mundial de Comercio en sus principios del sistema de comercio define el principio de "trato nacional" como el trato igual para los inversionistas e inversiones nacionales y extranjeros. Esto implica que las mercancías y servicios producidos en el país deben recibir el mismo trato que aquellos de origen extranjero; lo anterior, siempre y cuando ya se encuentren en el mercado internacional, pues los derechos de aduana a importaciones no constituyen por sí misma una violación al trato nacional.³⁹

238. El principio de "trato nacional" implica que no se debe otorgar un trato más favorable a las inversiones de una empresa propiedad del Estado respecto a las inversiones de otros Estados Partes. Es decir, que se debe otorgar el mismo trato a las inversiones nacionales y a las extranjeras. En ese sentido, la Ley de la Industria Eléctrica no impone ni hace una distinción de trato menos favorable.

239. Ahora, en relación con la alegada violación al principio de "trato de nación más favorecida", la parte accionante alega en sus conceptos de invalidez que al darle un trato más favorable a la Comisión Federal de Electricidad en generación y comercialización de energía eléctrica, en perjuicio de los inversionistas de otros países integrantes del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá que sean permisionarios de generación y comercialización de energía eléctrica, vulneraría el principio de trato de nación más favorecida.

240. La definición de trato de nación más favorecida puede encontrarse en los artículos 9.5 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y 14.5 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.

Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

"Artículo 9.5. Trato de nación más favorecida"

³⁹ Organización Mundial de Comercio, *Los principios del sistema de comercio*.



"1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio.

"2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones.

"3. Para mayor certeza, el trato al que se refiere este artículo no abarca los procedimientos o mecanismos internacionales de solución de controversias, tales como aquellos incluidos en la sección B (solución de controversias inversionista-Estado)."

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

"Artículo 14.5. Trato de nación más favorecida

"1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el trato que otorga, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio.

"2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.

"3. El trato otorgado por una Parte conforme a los párrafos 1 y 2 significa, con respecto a un gobierno distinto del nivel central, un trato no menos favorable



que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese gobierno a los inversionistas en su territorio, y a las inversiones de aquellos inversionistas, de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte.

"4. Para mayor certeza, si el trato se otorga en 'circunstancias similares' conforme a este Artículo depende de la totalidad de las circunstancias, incluido si el trato pertinente distingue entre inversionistas o inversiones sobre la base de objetivos legítimos de bienestar público."

241. En congruencia con esta definición, la Organización Mundial de Comercio considera que el principio de Nación más favorecida se refiere a que los Estados Partes no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Es decir, que en el caso de que se conceda a un país una ventaja especial, como lo sería la reducción de algún arancel aplicable, se tendría que hacer lo mismo con los demás miembros.

242. El principio de "trato de nación más favorecida" implica que se otorgue un trato más favorecedor a inversionistas o inversiones de otro Estado Parte con relación a cualquier otro Estado. Así, para determinar si se vulnera dicho principio, es necesario que se otorgue mayor ventaja a una empresa de un Estado distinto al mexicano.

243. Este Pleno considera que el principio en cuestión necesariamente requiere que el Estado Mexicano esté dando un trato favorable a una parte inversionista o inversión de otro Estado Parte. Es decir, la obligación consiste en que el Estado Mexicano no otorgue ventajas a inversionistas de otros países. Al respecto, se observa que la argumentación de la parte accionante está encaminada a demostrar que se está dando un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad como empresa cuya propiedad es del Estado Mexicano y no a una empresa de otro Estado distinto al mexicano.

244. En ese sentido, como se puede observar, el principio de "trato nacional", así como el de "trato de nación más favorecida" no constituyen normas de derechos humanos, sino que son principios de carácter comercial internacional sobre el trato que se debe de dar a otras empresas de los demás Estados Partes.



245. Por tanto, se considera que la validez de dichas normas impugnadas de la Ley de la Industria Eléctrica no puede ser analizadas a través de este medio de control constitucional.

246. Este Alto Tribunal considera que los argumentos de la parte accionante son **infundados** al no estar encaminados a acreditar la violación directa al artículo 133 constitucional ni a un derecho humano reconocido en un tratado internacional.

VI.3 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN C

Mecanismo de certificados de energías limpias

247. La parte accionante considera que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica, violan los artículos 1o. y 4o., párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, así como el Acuerdo de París.

"Artículo 3. ...

"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;

"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 suministra-**



dores 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; ...

"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; ..."

"Artículo 4. ...

"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; ...

"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 35.** Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga **podrán optar por agruparse** para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes: ..."

"**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 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.** ..."

"**Artículo 108.** ..."

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin



de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

"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; ..."**

"Artículo 126. ..."

"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. ..."** (Énfasis añadido)

248. De lo anteriormente transcrito, se puede observar que la parte actora considera que se vulnera el derecho a un medio ambiente sano y al derecho de la protección a la salud contenidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Acuerdo de París, a partir de la modificación del orden de despacho de la energía eléctrica.

Modificación	Artículos impugnados en donde se ve impactada
Orden de despacho de la energía eléctrica	Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción I y IV, 26, 53, 101, y 108, fracción V y VI, reformados de la Ley de la Industria Eléctrica.
Régimen de certificados de energías limpias	Artículo 126 reformado de la Ley de la Industria Eléctrica.

249. La parte accionante interpreta el sistema normativo relacionado con el orden de despacho de la energía eléctrica, argumentando que con la modificación de éste se privilegia, en primer lugar, a las centrales hidroeléctricas de



la Comisión Federal de Electricidad para despachar posteriormente otro tipo de plantas propiedad de esta empresa pública, como la nuclear, geotérmica, ciclos combinados y termoeléctricas, dejando en tercer lugar a las energías eólicas o solar de particulares y, finalmente, en cuarto lugar, las de ciclos combinados de las empresas privadas. Con esta modificación, se considera que las energías limpias quedan relegadas a un tercer sitio, situación que atenta contra el mandato constitucional de sustentabilidad.

250. Asimismo, otra interpretación sistemática de las disposiciones impugnadas que realiza la parte accionante, pero ahora respecto del régimen de certificados de energías limpias consiste en que se vulnera el principio de precaución, pues se desincentiva la generación de energías limpias.

251. Por su parte, la accionante interpreta las disposiciones normativas relacionadas con el tema de la eliminación de subastas que las normas frenan e inhiben la generación de electricidad a partir de energías limpias, por privilegiar la energía física en perjuicio de las limpias, las cuales son más económicas.

252. Por último, en relación con las disposiciones normativas que desarrollan lo relativo al acceso abierto a redes, la accionante interpreta que no existe una condición clara sobre cuáles son las condiciones de factibilidad técnica para permitir o negar la interconexión a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución.

253. No obstante, respecto de las interpretaciones que realiza la parte actora sobre las disposiciones normativas, este Alto Tribunal advierte que los artículos impugnados no necesariamente deben ser interpretados de esa manera.

254. Se sostiene lo anterior porque se estima que los artículos cuestionados pueden ser interpretados en un sentido que es armónico con el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como con los tratados internacionales en materia de medio ambiente.

255. Por tal razón, se considera necesario en este caso realizar una **interpretación conforme** de los preceptos impugnados.



256. Sobre el particular, resulta aplicable la tesis cuyo rubro y datos de publicación son los siguientes:

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVII, febrero de 2008, P. IV/2008, página 1343, registro digital: 170280).⁴⁰

257. Del criterio transcrito, se desprende que al interpretar una disposición normativa, ello debe hacerse en un inicio bajo la premisa de que debe presumirse que es acorde con la Constitución.

⁴⁰ **Texto:** "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."



258. Además, se desprende de dicho criterio que en ciertos casos, una disposición normativa puede ser interpretada en más de un sentido y que cuando ocurra ello, debe preferirse el sentido que armonice con la Constitución.

259. Por último, menciona que este Alto Tribunal debe adoptar el método de la interpretación conforme, el cual conduce a la declaración de validez de la disposición normativa impugnada, pues en esos casos se debe preferir el sentido de la norma que sea acorde con el marco constitucional.

260. Por tal razón, el análisis de la constitucionalidad deberá hacerse partiendo de una interpretación bajo la cual la norma y su subsecuente aplicación sean compatibles con la Constitución y las obligaciones del Estado derivadas de los tratados internacionales en la materia, si es que ello fuera posible.

Para ello, deberá realizarse un estudio sobre el contenido y alcance del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los diferentes tratados internacionales en materia de medio ambiente, los cuales servirán de parámetro para interpretar los artículos impugnados de la Ley de la Industria Eléctrica conforme al bloque de constitucionalidad.

261. Ahora bien, tomando en cuenta que en el estudio de la cuestión A se explicó el orden de despacho, con el fin de no repetir el mismo razonamiento, a continuación, se explicará: (i) las obligaciones a la luz de las cuales deben ser interpretadas las normas impugnadas derivadas del derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y en el *corpus iuris* internacional; (ii) las energías limpias *vis-á-vis* el medio ambiente; (iii) el Acuerdo de París y (iv) la interpretación conforme de los artículos impugnados para (a) los certificados de energías limpias y (b) el orden de despacho.

A. Las obligaciones a la luz de las cuales deben ser interpretadas las normas impugnadas derivadas del derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y en el *corpus iuris* internacional

262. Tanto el artículo 4o. de la Constitución Federal como diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte reconocen el derecho a un medio ambiente sano.



263. En particular, existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la **relación** interdependiente entre la protección al **medio ambiente**, el **desarrollo sostenible** y los **derechos humanos**.

264. Instrumentos como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de mil novecientos setenta y dos o la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de mil novecientos noventa y dos, reconocen que el desarrollo económico y social que requieren los Estados para asegurar condiciones de vida satisfactorias para todas las personas debe balancearse con la protección del medio ambiente. En otras palabras, que para lograr el desarrollo sostenible es necesario tomar en cuenta la protección del medio ambiente.

265. Asimismo, en mil novecientos noventa y dos, la convicción de la comunidad internacional sobre la relación entre el cambio climático y la salud y prosperidad de la humanidad, así como la certeza de que dicha preocupación atañe a todos los Estados, dio origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor en México en mil novecientos noventa y cuatro.

266. La **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, tiene como objetivo "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmosfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".⁴¹

267. Para lograr dicho objetivo, la Convención reconoce que los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas, dependiendo de sus res-

⁴¹ Artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.



pectivas capacidades. De manera puntual, el artículo 4 de la citada Convención establece:

"Artículo 4 ...

"Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes **estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención**, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes: ...

"h) **Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo; ...**

"9. Las Partes tomarán plenamente en cuenta las **necesidades específicas** y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación y a la transferencia de tecnología.

"10. Al llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 10, la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos. Ello se aplica en especial a las Partes **cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, o del uso de combustibles fósiles cuya sustitución les ocasione serias dificultades.**" (Énfasis añadido)

268. Por su parte, el **Protocolo de Kioto de 1998**, el cual es el instrumento conexo especializado de la Convención Marco de Naciones Unidas, comparte el objetivo de promover el desarrollo sostenible, a partir de las siguientes obligaciones:



"Artículo 2

"1. Con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las Partes incluidas en el anexo I, al cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3:

"a) Aplicar y/o seguir elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, por ejemplo las siguientes:

"i) Fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional;

"ii) Protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes sobre el medio ambiente; promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación;

"iii) Promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático;

"iv) Investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales;

"v) reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado;

"vi) fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal;



"vii) medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte;

"viii) limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía;

"b) Cooperar con otras Partes del anexo I para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten en virtud del presente artículo, de conformidad con el apartado i) del inciso e) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención. Con este fin, estas Partes procurarán intercambiar experiencia e información sobre tales políticas y medidas, en particular concibiendo las formas de mejorar su comparabilidad, transparencia y eficacia. La conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, en su primer periodo de sesiones o tan pronto como sea posible después de éste, examinar los medios de facilitar dicha cooperación, teniendo en cuenta toda la información pertinente.

"2. Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente.

"3. Las Partes incluidas en el anexo I se empeñarán en aplicar las políticas y medidas a que se refiere el presente artículo de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos, comprendidos los efectos adversos del cambio climático, efectos en el comercio internacional y repercusiones sociales, ambientales y económicas, para otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo y en particular las mencionadas en los párrafos 8 y 9 del artículo 4 de la Convención, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo podrán adoptar otras medidas, según corresponda, para promover el cumplimiento de lo dispuesto en este párrafo.



"4. Si considera que convendría coordinar cualesquiera de las políticas y medidas señaladas en el inciso a) del párrafo 1 supra, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales y los posibles efectos, examinar las formas y medios de organizar la coordinación de dichas políticas y medidas."

269. Como se puede observar del análisis de las obligaciones que imponen los tratados internacionales antes citados, podemos observar que el Estado Mexicano tiene diversas obligaciones en relación con la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, así como promover el desarrollo sostenible con acciones más atinadas que fueran vinculantes para los Estados Partes. De manera general podemos observar obligaciones tendentes a: (i) la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional,⁴² (ii) la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales,⁴³ y (iii) la limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía.⁴⁴

270. Cabe mencionar que también, el **Protocolo de Kyoto** retoma el concepto de que los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas en relación con el nivel de compromiso y responsabilidad que deben asumir en la lucha contra el cambio climático y resalta que deberán formular programas nacionales periódicos que contengan medidas para mitigar el cambio climático y medidas que faciliten una adaptación adecuada al cambio climático en diversos sectores como el energético.⁴⁵

⁴² Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 2, párrafo 1, a), (i).

⁴³ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 2, párrafo 1, a), (iv).

⁴⁴ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 2, párrafo 1, a), (viii).

⁴⁵ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 10, b), (i).



271. En el mismo sentido, la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas** reconoce que el alcance de los derechos humanos de todas las personas depende de la consecución de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.

272. El derecho a un medio ambiente sano tiene una connotación tanto individual como colectiva, derivándose de esta última el interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por su parte, la connotación individual se observa en la medida en que la vulneración de este derecho puede tener repercusiones directas o indirectas en las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como la salud, la integridad personal, a una vida digna, el libre desarrollo de la personalidad o la vida. En ese sentido, la degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo que debe ser considerado como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.⁴⁶

273. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno considera que es a la luz de estas obligaciones, así como las que se analizarán en el apartado correspondiente al Acuerdo de París, que deben ser interpretadas las normas impugnadas para ser respetuosas del derecho a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional.

274. El derecho al medio ambiente sano está reconocido en el artículo 4o. constitucional, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a un **medio ambiente sano** para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

⁴⁶ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p. 27.



275. Por su parte el párrafo séptimo del artículo 25 constitucional se reproduce a continuación.

"Artículo 25. ... Bajo criterios de equidad social, productividad y **sostenibilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su **conservación y el medio ambiente.**"

276. Como se puede observar, el artículo 25 constitucional establece la base constitucional del desarrollo sustentable en nuestro país, el cual debe llevarse a cabo con atención a la conservación del medio ambiente.

277. La Primera Sala de este Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 307/2016, ha reconocido que el artículo 4o. constitucional consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

278. Asimismo, en el mismo precedente se estableció que este derecho tiene una doble dimensión: **(i) la objetiva o ecologista**, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo; y **(ii) la subjetiva o antropocéntrica**, conforme a la cual su protección constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.⁴⁷

279. Tanto la Primera como la Segunda Sala de este Alto Tribunal han establecido que este derecho también se traduce en un **principio rector de política pública**, derivado de una interpretación de los artículos 4o. y 25 constitucionales.⁴⁸

a) El principio de precaución

⁴⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña, 14 de noviembre de 2018.

⁴⁸ Ídem.



280. El principio de precaución opera ante la existencia de un posible daño grave o irreversible al medio ambiente que no ha ocurrido aún. Éste impone una obligación al Estado consistente en la adopción de medidas que prevengan el posible perjuicio; adicionalmente, ha sido incluido en diversos tratados internacionales sobre protección del medio ambiente en distintos ámbitos.⁴⁹

281. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece en su principio 15 que "con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

282. Por su parte, la Primera Sala ha establecido que este principio implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, por lo que el mismo puede fungir como motivación para aquellas decisiones que de otra manera, serían contrarias a los principios de legalidad o seguridad jurídica.⁵⁰

283. A su vez, la Segunda Sala ha señalado que el daño ambiental o ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y su manifestación. En ese sentido, ha resuelto que **el principio de precaución se dirige a asegurar que el bien público se encuentre presente en toda decisión estatal adoptada** en el contexto de incertidumbre científica; por lo que ante la incertidumbre respecto a los riesgos y beneficios que depara determinada actividad o empleo tecnológico, la formulación de las políticas públicas debe ser realizada de manera tal que sea preferible errar en el diagnóstico de la necesidad de adoptar

⁴⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 3.3; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, enmendado en 2009, artículo 1; Convenio sobre la Diversidad Biológica, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1993, preámbulo; Protocolo relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (con sus enmiendas de 2006), preámbulo y artículo 3.1; entre otros.

⁵⁰ Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña, 14 de noviembre de 2018.



medidas precautorias, que arriesgar a que mediante dicha actividad se ocasionen daños irreversibles al ambiente y a la salud pública.⁵¹

284. Así, la dimensión del principio de precaución va más allá de las problemáticas asociadas a los riesgos a corto o medio plazo, puesto que se refiere también a cuestiones a largo plazo e incluso ligadas al bienestar de las generaciones futuras.

285. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que dicho principio se refiere a las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente,⁵² estableciendo que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, cuando una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aun cuando exista incertidumbre al respecto.⁵³

286. De lo anteriormente establecido, se entiende que la protección al derecho a un medio ambiente sano debe analizarse de manera conjunta con la obligación de garantizar el desarrollo integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía de la Nación y su régimen democrático, el crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

287. El *corpus iuris* y la jurisprudencia analizada⁵⁴ reconocen que debe existir un equilibrio y un balance entre el derecho al desarrollo y el respeto al medio ambiente; en otras palabras, el mencionado balance es un presupuesto para que exista un desarrollo sustentable.

⁵¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 15 de enero de 2020.

⁵² Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, pp. 72 a 74.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 15 de enero de 2020.



288. De ahí que el principio de precaución implica que debe analizarse si se tomaron las medidas más protectoras al medio ambiente, ante la falta de certeza de un daño irreparable. Este Pleno considera que un componente importante del principio de precaución es que en toda decisión estatal adoptada se asegure que se tenga presente la protección al medio ambiente sano.

b) El principio de no regresión

289. En relación con el principio de no regresión, éste impone una prohibición de regresividad bajo la cual no se pueden adoptar medidas que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en un determinado momento ya se reconoce a diversos derechos humanos, particularmente en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.⁵⁵

290. Ahora, la Primera Sala ha establecido que éste consiste en la prohibición de disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado. El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de regresividad, lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.⁵⁶

291. Dicho principio también está reconocido en el ámbito internacional,⁵⁷ el cual implica la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

⁵⁵ Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, registro digital: 2015305 de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

⁵⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 14 de noviembre de 2018.

⁵⁷ El principio de no regresividad está reconocido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



292. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la existencia de este principio en años recientes, a partir de lo cual determinó que existen dos tipos de obligaciones que derivan del reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: las de exigibilidad inmediata y las de carácter progresivo.⁵⁸

293. En relación con las obligaciones de exigibilidad inmediata, los Estados, de conformidad con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, deben adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en general progresar hacia su plena efectividad. En lo que respecta a las obligaciones de carácter progresivo, ello significa que los Estados tienen la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización de dichos derechos, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación **de no regresividad** frente a la realización de los derechos alcanzados.

294. Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente de las Naciones Unidas, ha establecido que "algunas obligaciones, como la no discriminación y la no regresión, tienen efecto inmediato. El principio de no regresión significa que los Estados no deben hacer menos estricta la reglamentación, las normas ni las políticas sobre la calidad del aire".⁵⁹ Con lo anterior se advierte que en materia ambiental, existe una obligación para los Estados para no adoptar medidas menos estrictas cuando éstas tengan un impacto directo en el medio ambiente.

⁵⁸ Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349., párrafo 104; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C. 432. p. 66.

⁵⁹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre derechos humanos y el medio ambiente: La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, Naciones Unidas, A/HRC/40/55, del 15 de julio de 2019, p. 14.



295. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que el Estado debe demostrar que la adopción de medidas regresivas se basa en un examen exhaustivo de las alternativas posibles, que prioricen a los grupos desfavorecidos y que tengan por referencia a la totalidad de los derechos y por la plena utilización de los recursos disponibles.⁶⁰

296. En ese sentido, aunque la regresión no sea intencional, los Estados deben actuar con cuidado y deliberación, evaluar las repercusiones de sus acciones y omisiones y ajustar sus políticas y medidas tan pronto se den cuenta de que las políticas actuales pueden dar lugar a resultados insostenibles.

c) Relación del medio ambiente sano con el derecho a la salud

297. Como ya se mencionó el derecho a un medio ambiente sano tiene una doble dimensión, la objetiva y la subjetiva. Específicamente, la subjetiva considera al medio ambiente como una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona, como lo es el derecho a la salud.

298. El artículo primero constitucional reconoce en su texto los principios que rigen a los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Particularmente la interdependencia e indivisibilidad son principios que implican una conexión entre los derechos humanos que no puede ser segregada, ya que éstos deben ser entendidos de manera integral, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.

299. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que entre los derechos particularmente vulnerables ante afectaciones ambientales, se encuentran los derechos a la vida, integridad personal, vida

⁶⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 24 "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", Naciones Unidas, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, p. 9.



privada, **salud**, agua, alimentación, vivienda y la participación en la vida cultural.⁶¹ Asimismo, ha incluido la protección del medio ambiente como una condición para la vida digna.⁶²

300. En ese sentido, la salud requiere de ciertas precondiciones necesarias para una vida saludable, por lo que se relaciona directamente con diversos derechos como el derecho a un medio ambiente sano. En esta misma línea la Corte Interamericana ha señalado que la salud constituye un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Por tanto, la contaminación ambiental puede causar afectaciones a la salud, por lo que los Estados están en la obligación de regular de manera específica, incluyendo mecanismos de supervisión y fiscalización.⁶³

301. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁴ ha señalado que la obligación de respetar el derecho a la salud implica que los Estados deben abstenerse de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra.⁶⁵

302. Asimismo, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia al "más alto nivel posible de salud física y mental", lo que implica que el derecho a la salud abarca una gran cantidad de factores socioeconómicos que promueven las condiciones para llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud como el vivir en **un medio ambiente sano**.⁶⁶

⁶¹ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p. 27.

⁶² *Ibidem*, p. 22.

⁶³ *Ibidem*, p. 47.

⁶⁴ Si bien con base en el desarrollo progresivo de los derechos sociales, poco a poco se incluyeron a los derechos ambientales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional respectivo no cambiaron de denominación para incluirlos de manera expresa.

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14 "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", Naciones Unidas, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, p. 34.

⁶⁶ *Ídem*.



303. De todo lo anterior se concluye que una violación al derecho a disfrutar de un medio ambiente sano podría, en determinado caso, conllevar la violación del derecho a la salud.

B. El papel que juegan las energías limpias vis-á-vis en el medio ambiente

304. El impacto que causa la producción de energía en el medio ambiente ha derivado en la adopción de diversos instrumentos en la materia sobre la promoción de energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todas las personas, como parte del desarrollo sostenible.⁶⁷

305. Uno de los instrumentos más importantes que se han emitido al respecto es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de dos mil quince, en la que se adoptó un amplio conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, metas universales y transformativas de gran alcance y centradas en las personas, así como el compromiso de los distintos actores, incluidos los Estados de dar cumplimiento a la agenda.

306. El Objetivo No. 7 denominado "Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna" estableció las siguientes metas:

"7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

"7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

"7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.

"7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas

⁶⁷ Asamblea General, *Programa Solar Mundial 1996-2005*, resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/53/7, del 26 de octubre de 1998.



las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

"7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo." (Énfasis añadido)

307. Por otro lado, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de mil novecientos noventa y dos, es un tratado internacional vinculante para México en materia ambiental,⁶⁸ cuyo objetivo final es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero "a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático".⁶⁹

308. En relación con la generación de energías limpias, la Convención establece los compromisos que deben adoptar los Estados Partes.

"Artículo 4. Compromisos

"1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: ...

"8. Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes:

⁶⁸ México firmó la Convención el 13 de junio de 1992 y la ratificó en 1993, entrando en vigor para todos los Estados el 21 de marzo de 1994.

⁶⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994, artículo 2.



"...

"h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;

"...

"10. Al llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 10, la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos. Ello se aplica en especial a las Partes cuyas economías dependan en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, o del uso de combustibles fósiles cuya sustitución les ocasione serias dificultades."

309. A su vez, el Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante, adoptado por ciento noventa y seis Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de dos mil quince (COP21), en París, incluido México, el doce de diciembre de dos mil quince, ratificado por el Senado de la República el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en vigor desde el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

310. Es importante señalar que el cambio climático tiene repercusiones en los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento, un medio ambiente saludable, un nivel de vida adecuado, la vivienda, la propiedad, la libre determinación, el desarrollo y la cultura que afectarán, no sólo a las generaciones actuales, sino principalmente a las futuras.⁷⁰

⁷⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/74/161, 15 de julio de 2017, pp. 11 a 16.



311. En ese sentido, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible ha destacado que la generación eléctrica a partir de **energías renovables como la hidroeléctrica**, solar, eólica, geotérmica y biomasa, han sido las más medioambientalmente responsables y económicamente atractivas. Destacando que el uso de ellas ofrece una excelente manera de ampliar el acceso fiable a la electricidad limpia y asequible.⁷¹

C. Las obligaciones al Estado Mexicano derivadas del Acuerdo de París

312. El Acuerdo de París tiene como objetivo mitigar el cambio climático y mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°. C y limitado a 1.5°. C. Asimismo, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.⁷²

313. El artículo 4 de este acuerdo establece las obligaciones específicas que deberán adoptar los Estados, haciendo una distinción de obligaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, reconociendo que dichas obligaciones no pueden ser iguales para ambos grupos.

"Artículo 4

"1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que **las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo**, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información

⁷¹ *Ibidem*, p. 13.

⁷² Acuerdo de París, artículo 2.



científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

"2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar.

Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

"3. La **contribución determinada a nivel nacional** sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. ...

"6. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales.

"7. Los beneficios secundarios de mitigación que se deriven de las medidas de adaptación y/o los planes de diversificación económica de las Partes podrán contribuir a los resultados de mitigación en el marco del presente artículo.

"8. Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente acuerdo.

"9. Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente acuerdo, y tener en cuenta los



resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14. ..." (Énfasis añadido)

314. Con base en lo anterior, los Estados Parte, incluido México, deben preparar, comunicar y mantener una "Contribución Determinada a Nivel Nacional" (NDC).

315. Estas contribuciones son las acciones encaminadas a la reducción de gases de efecto invernadero (mitigación) y la mejora de la resiliencia de las sociedades y los ecosistemas (adaptación). La contribución determinada a nivel nacional se debe actualizar cada cinco años y la misma debe ser incremental y progresiva, es decir, no puede ser menos robusta a la anterior.

316. Esencialmente, el compromiso de México derivado de la ratificación del Acuerdo de París y también reconocido en la Ley General de Cambio Climático de dos mil doce es establecer una contribución determinada a nivel nacional que fomente la mitigación y adaptación, la cual debe ser progresiva. La contribución de 2012 para el Estado Mexicano establece lo siguiente:

"La NDC del 2012 adoptadas por el Estado Mexicano establece lo siguiente:

"El sector de generación eléctrica es uno de los sectores que generan más emisiones a nivel nacional y global debido al consumo de combustibles fósiles para la producción de energía eléctrica y térmica. Mediante acciones que incrementen la participación de energías limpias en la red eléctrica nacional, el fortalecimiento y la optimización de la infraestructura eléctrica y el fomento de tecnologías innovadoras en los ámbitos de almacenamiento y de redes inteligentes, el sector energético estará innovando permanentemente para alcanzar los niveles de mitigación establecidos por la LGCC. ...

"Eje e. protección de infraestructura estratégica y del patrimonio cultural tangible.

"La conservación de la infraestructura estratégica y del patrimonio representa retos inherentes que serán exacerbados debido a los efectos adversos del



cambio climático. Por ejemplo, la infraestructura del sector energético es vulnerable ante la variabilidad climática, ya que sequías o lluvias ...

"3. Alcance y cobertura:

"a) Descripción general de la meta;

"México estableció el compromiso no condicionado de reducir 22 % sus emisiones de GEI y 51 % de carbono negro para el año 2030, con referencia a un escenario tendencial. Asimismo, en el caso del compromiso condicionado, se puede aumentar hasta 36 % la reducción de emisiones de GEI y 70 % las de carbono negro si se cuenta con mayores recursos para la implementación.

"b) Sectores, gases, categorías y reservorios cubiertos por la contribución determinada a nivel nacional, que cuando proceda, se ajusten a las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC);

"La NDC incluye todos los sectores establecidos en las Directrices del IPCC: [1] Energía; [2] Procesos industriales y uso de productos; [3] Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra; y [4] Residuos. Los gases de efecto invernadero incluidos son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), perfluorocarbono (PFC), hidrofluorocarbono (HFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆). También se incluye el carbono negro en la NDC de México por ser un contaminante climático de vida corta (CCVC) cuya mitigación mejora la calidad del aire con cobeneficios para la salud humana y en los ecosistemas. México reitera la importancia que tiene la mitigación de los CCVC para aumentar la ambición de la NDC, alineado a la mejor ciencia disponible que presenta el IPCC en su informe de 1.5 grados.

"Respecto a la categoría de tierras, tanto en emisiones como en absorciones, se incluyen los cambios y permanencias de: [3B1] tierras forestales, [3B2] tierras de cultivo, [3B3] praderas y [3B5] asentamientos.

"En el caso de energía, se añadió la sub-fuente [1A1a] producción de electricidad y calor, y se incluyeron las emisiones provenientes de las centrales eléctricas de autogeneración. Se incluyen las cinco reservas de carbono: 1)



de biomasa aérea, 2) biomasa subterránea, 3) basura, 4) madera muerta y 5) materia orgánica del suelo. ..."

317. Por su parte, la Contribución Determinada a Nivel Nacional de 2020, también reconoce las obligaciones adoptadas por el Estado Mexicano consistentes en lo siguiente:

"México se compromete **de manera no condicionada a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 22 % y las de carbono negro en un 51 % al 2030 respecto a la línea base construida en un escenario tendencial estimado para el 2013** (*business-as-usual*, BAU). En complemento, los compromisos condicionados permitirían incrementar la mitigación de emisiones, alcanzando una meta de **reducción de hasta el 36 % de las emisiones de GEI y 70 % de las emisiones de carbono negro al 2030** respecto al escenario tendencial. El cumplimiento de estos compromisos supone la consolidación a nivel internacional de mecanismos de transferencia tecnológica, un precio internacional de comercio de carbono, ajuste de aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y transferencia de tecnología, todo ello a una escala equivalente al reto del cambio climático global. El escenario tendencial proyectado al 2030, sin intervención de política de mitigación se cuantificó en 991 MtCO_{2e} como punto de referencia para 2030. La reducción de emisiones no condicionadas al 2030 se traduce en dejar de emitir aproximadamente 210 MtCO_{2e} en dicho año, mientras que el cumplimiento de los compromisos condicionados implicaría reducciones de 137 MtCO_{2e} adicionales. El periodo de implementación de la NDC es de 2020 a 2030 y se consideran las políticas implementadas con base en la información disponible en el año 2013."

318. Como se desprende de lo anterior, México ha asumido diversas obligaciones en materia de protección al ambiente y prevención y mitigación del cambio climático, derivadas del Acuerdo de París, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del Protocolo de Kyoto, de la Agenda 2030, entre otras. Así, el Estado Mexicano se ha comprometido de manera vinculante, frente a otros actores internacionales, a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, con porcentajes específicos y metas concretas.



Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones, conllevaría la responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

319. En ese sentido, el Estado Mexicano ha expedido diversas leyes reglamentarias, y modificado algunas ya existentes para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, particularmente la Ley General de Cambio Climático de dos mil doce y la Ley de Transición Energética de dos mil quince.

320. De tal manera, toda reforma o medida que se decida adoptar debe ser **interpretada de manera conforme** para cumplir con los compromisos que ha adoptado el Estado Mexicano. Asimismo, su interpretación y subsecuente aplicación debe ser armónica con la normatividad aplicable.

321. De esa manera, toda medida debe poder cumplir con los compromisos internacionales en la materia, así como con el principio de precaución y no regresión, como parte del derecho a un medio ambiente sano de conformidad con las capacidades de cada Estado.

322. En ese sentido, el principio precautorio debe implementarse, conforme a las capacidades de los Estados, en función de los recursos con los que cuentan los Estados para impedir la degradación del medio ambiente.

323. Así, este Máximo Tribunal considera que ni de la Constitución, ni del Acuerdo de París, ni de la Contribución Determinada a Nivel Nacional presentada por el Estado Mexicano, se desprende una forma o tipos determinados y específicos de cumplimiento con las obligaciones generales relacionadas con la generación de energías limpias. En ese sentido, se debe entender que México, cuenta con un margen de discrecionalidad para implementar las medidas que consideren apropiadas para cumplir con las obligaciones convencionales de protección al medio ambiente.

324. De lo anterior se desprende que la obligación de progresividad ambiental no es absoluta, ilimitada ni mucho menos irrestricta, encontrándose condicionada por el margen de discreción con el que cuenta el Estado en la selección de los mecanismos para hacerlas efectivas, así como por la totalidad del elenco de derechos fundamentales, con los que los derechos ambientales



deben coexistir en justo equilibrio, atendiendo a su interdependencia e indivisibilidad.

325. El Estado Mexicano debe proceder lo más expedita y eficazmente posible, comprometiendo hasta el máximo de recursos de los que disponga, y teniendo en cuenta las normas nacionales e internacionales; a escoger aquella medida que mejor potencie el fin ambiental propuesto, y que a la vez, sea la menos lesiva en relación con otros derechos humanos.

326. Al respecto, también debe tenerse en cuenta que el mismo Acuerdo de París reconoce que **los Estados en desarrollo que obtienen energía a través de procesos de combustión contaminante, tienen responsabilidades diferenciadas frente a los efectos globales que ocasionan el cambio climático**. Por ello, se reconoce que se debe tener flexibilidad para elegir las medidas, teniendo en cuenta los posibles impactos socioeconómicos y de otro tipo en la situación de los países en desarrollo, y las que –como México– dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y de su consumo.

327. Lo anterior, además se relaciona con el mandato constitucional mediante el cual el Estado Mexicano debe velar por el desarrollo nacional integral y de manera sustentable, fortaleciendo 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 las personas, grupos y clases sociales.

328. No obstante lo anterior, este Máximo Tribunal debe interpretar si las medidas que se han implementado con la reforma impugnada son adecuadas para cumplir con las obligaciones medioambientales, relacionadas con la industria eléctrica.

329. Al respecto, como ya fue señalado, el principio de no regresión consiste en la prohibición de disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado.



330. En otras palabras, se advierte que para analizar dicho principio las obligaciones medioambientales no deben ser analizadas de manera aislada, ya que existe una relación intrínseca entre el desarrollo económico y social de un Estado para asegurar condiciones de vida satisfactorias para todas las personas, lo cual debe balancearse con la protección del medio humano. En otras palabras, debe existir un desarrollo sustentable.

331. En ese sentido, se considera pertinente hacer una interpretación conforme de la reforma en su conjunto, para determinar si existe una interpretación en la que se dé cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano.

D. Interpretación conforme de los artículos impugnados

332. En primer lugar, este Alto Tribunal concluye que el medio ambiente sano es un derecho humano que cuenta con reconocimiento constitucional y convencional de doble connotación: como un derecho individual y como parte de un derecho que funge como piedra angular para el goce y disfrute de otros derechos humanos.

333. Asimismo, considera que las afectaciones al medio ambiente pueden ser directas o indirectas, y su cumplimiento puede llevarse a cabo mediante **políticas públicas** que aseguren su protección. Para este Máximo Tribunal, lo anterior implica que el legislador, al emitir cualquier tipo de ley que tenga un impacto en este derecho, lo haga tomando en cuenta una política integral para su protección.

334. En el presente caso, se alega que con la reforma impugnada, particularmente en lo que concierne a (i) la modificación relacionada con obtención de los certificados de energías limpias y (ii) la modificación al orden de despacho, se viola el artículo 4o. constitucional y las obligaciones derivadas del Acuerdo de París.

a) Certificados de energías limpias

335. El artículo 126 reconoce el régimen del certificado de energías limpias, el cual, en su fracción II, se modificó para efectos de que el otorgamiento de los



certificados de energías limpias no depende de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales de las centrales eléctricas.

336. La parte accionante alega que dicha reforma modificó el régimen por el que se otorgan los certificados de energías limpias y desalienta la obtención de los mismos, pues al abrir la puerta a más participantes, los mismos serían menos redituables y, por consecuencia, habría menos interés por obtenerlos, pues sería menos atractiva la inversión en energías limpias, al ser más difícil amortizarlas.

337. A pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno planteó la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, respecto del artículo 126, fracción II, de la ley impugnada, 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.

b) Orden de despacho

338. En lo que respecta a las modificaciones de los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101 y 108, fracciones V y VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, se destaca que éstas van encaminadas a la modificación del orden de despacho al introducir la modalidad de entrega física.

339. Al respecto, una posible interpretación del régimen de los **contratos de compromiso de entrega física de energía**, es que se privilegian las energías sucias sobre las limpias, pues la reforma da prioridad a la entrega física de energía. Sin embargo, dicha interpretación debe rechazarse, pues implicaría que su aplicación prevalece sobre las obligaciones del Estado en materia de reducción de emisiones, lo cual desincentivaría la producción de energías limpias y las mejoras en estas tecnologías.

340. Así, una correcta interpretación debe ser aquella que resulte coherente con la protección al medio ambiente, y que no implique que la modificación en



el orden en que cada central eléctrica inyecta su energía a la red, pueda ir en perjuicio de la sustitución gradual del uso y consumo de combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, a fin de que se alcancen las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

341. Asimismo, los contratos que se celebren bajo la modalidad de entrega física deben realizarse bajo el entendido de que se debe fomentar el uso de energía renovables con el objetivo de reducir las emisiones de carbono.

342. Por lo anterior, el compromiso de entrega física no es contradictorio con las obligaciones del Estado Mexicano a la luz del derecho a un medio ambiente sano. Así, son **infundados** los argumentos de la parte accionante, en lo que corresponde a los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, que reconocen este tipo de contratos.

343. Por otro lado, en lo que respecta a las **subastas**, reflejado en el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica, impugnado, es errónea la interpretación en el sentido que con la modificación del mecanismo único de adquisición de energía, frena e inhibe el fomento de energías limpias.

344. Al respecto, debe rechazarse toda interpretación que permita que los contratos que se celebren de manera diversa a las subastas no cumplen con las obligaciones en materia ambiental.

345. De esa forma, la interpretación acertada debe ser aquella que refleje que, independientemente de la forma en que se celebren los contratos para la adquisición de cobertura eléctrica, se debe asegurar la reducción de emisiones de efecto invernadero mediante la contratación de energías limpias.

346. En ese sentido, no se frena ni se inhiben las obligaciones en materia ambiental para la obtención de energías limpias, pues dicho cambio legislativo sólo tiene como objetivo adaptar la regulación en materia eléctrica al desarrollo energético en México. Ello, con el fin de que el Sistema Eléctrico Nacional tenga la capacidad de garantizar la confiabilidad o entrega del mismo a las y los usuarios finales, sin que se obvie el mandato de que en la generación de energía se



fomente el uso de energías limpias a fin de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible.

347. De lo anteriormente expuesto, se considera que los argumentos de la parte actora en relación con el régimen de subastas son **infundados**, ya que no existe una violación al derecho fundamental a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el Acuerdo de París y en el resto de las convenciones vigentes en la materia.

348. En lo que respecta al artículo 108, fracción V, del decreto impugnado, se establece que el Centro Nacional de Control de Energía está facultado para determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y **mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional.**

349. Al respecto, como se determinó en el estudio de la "cuestión A", la obligación que se modificó en la porción normativa en cuestión es congruente con las obligaciones previas que ya se imponían en toda la Ley de la Industria Eléctrica para que el Centro Nacional de Control de Energía desempeñe sus actividades.

350. Por ello, este Alto Tribunal no observa de qué manera la modificación de esta porción normativa impacta en el derecho a un medio ambiente sano. Por ello se considera que los argumentos de la parte accionante son **infundados**, en lo que respecta al artículo 108, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica.

351. Finalmente, en relación con la interpretación de las disposiciones normativas relacionadas con el **acceso abierto a redes**, debe decirse que si bien podría darse el caso de que se niegue la conexión de centrales que generen energías limpias a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución. Una correcta interpretación no debe ser la que permita que la negativa sea de manera arbitraria en perjuicio de las obligaciones en materia ambiental.



352. Al contrario, la factibilidad técnica, como ya se ha abordado, debe atender a circunstancias que estén encaminadas al mantenimiento y debido funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional. De tal forma, como se expuso en el estudio de fondo de la cuestión A, es constitucionalmente válido negar el acceso a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución, en los casos en los que exista una causa fundada, como lo es cuando la interconexión **no es técnicamente factible**, pues no sería razonable exigir que se otorgue un acceso absoluto a las redes ya que podría afectar el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

353. En ese sentido, a juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la condición sobre la factibilidad técnica respecto del acceso a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución no tiene relación con la violación al derecho a un medio ambiente sano.

354. A manera de resumen, nada en las reformas puede considerarse como una afectación al medio ambiente si se parte de la interpretación de que las diversas obligaciones que ha adquirido el Estado Mexicano en materia ambiental no se ven interrumpidas por la misma ley. De este modo, el Estado Mexicano debe aplicar las normas relativas al orden de despacho, a los certificados de energías limpias, a la celebración de contratos, y del acceso a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución de una manera en que se siga fomentando la reducción de gases de efecto invernadero y la transición a energías limpias.

355. Lo anterior resulta posible porque en las normas no se impide una aplicación que resulte ser conforme a las obligaciones en materia ambiental que ha adquirido el Estado Mexicano en reducción de emisiones de carbono, ni el fomento a energías renovables.

356. De lo anteriormente expuesto, se considera que los argumentos de la parte actora en relación con el acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución son **infundados**, ya que no existe una violación al derecho fundamental a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el Acuerdo de París, y en el resto de las convenciones vigentes en la materia.



357. Tomando en cuenta lo anterior, este Máximo Tribunal concluye que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracción I; 53 y 108, fracción V, no vulneran el derecho al medio ambiente sano y no es necesario analizar la violación alegada al derecho a la salud.

358. Finalmente, en lo que respecta a los artículos 4, fracción VI; 26; 101 y 108, fracción VI, a pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno planteó la inconstitucionalidad de las mismas, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, respecto de dichos artículos de la ley impugnada, 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.

VI.4 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN D

Supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía

359. En su tercer concepto de invalidez, la parte accionante considera que los artículos cuarto y quinto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno, vulneran el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente el principio de no aplicación retroactiva de la ley.

"Cuarto. Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permissionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica."



"**Quinto.** Los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada."

360. Como se puede observar, el artículo cuarto transitorio establece que los permisos de autoabastecimiento otorgados o tramitados a partir de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, serán revocados por la Comisión Reguladora de Energía. Por su parte, el artículo quinto transitorio establece que los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos a partir de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal conforme a la ley, los cuales, en su caso, deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.

361. En ese sentido, la parte actora señala que no es válido que mediante disposiciones como lo son los artículos cuarto y quinto transitorios, se pretenda revocar o renegociar los permisos otorgados de conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía.

362. Principalmente, señala que las condiciones establecidas en el texto original de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, constituyen derechos adquiridos en favor de los particulares. De ahí que estimen que dichos transitorios resultan violatorios del principio de no retroactividad de la ley, al establecer la posibilidad de revocación de permisos y la renegociación de contratos.

363. Así pues, mencionan que el mandato a la Comisión Reguladora de Energía de revocar los permisos de autoabastecimiento "obtenidos en fraude a



la ley", porción normativa contenida en el cuarto transitorio de la reforma impugnada, deja sin defensa a los permisionarios pues, según la parte accionante, se trata de un supuesto de terminación que no existía al momento en que los particulares tomaron la decisión de continuar con los permisos en términos de la ley abrogada de mil novecientos noventa y dos.

364. En otras palabras, alega que tal supuesto de revocación implica un efecto retroactivo de la norma al momento en que se aplicó el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece.

365. Por otro lado, señala que la revisión oficiosa prevista en el artículo quinto transitorio impugnado forzosamente derivará en una renegociación o terminación anticipada que no es viable, pues los contratantes o permisionarios adquirieron derechos con base en las condiciones consignadas en ese momento, por lo que no se está frente a una mera expectativa de derecho, sino frente a una incorporación de derechos para las partes contratantes.

366. La irretroactividad de la ley es un principio de derecho que prohíbe que las normas jurídicas sean aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de las mismas, particularmente si es en perjuicio de particulares. Este constituye una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar una transgresión a la esfera jurídica de los particulares derivado de un cambio en la normatividad.⁷³

367. En esencia, este principio protege a los particulares contra la aplicación de una norma que hubiese entrado en vigor de manera posterior a los hechos que son materia de su regulación.

368. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, que dispone que "[a] ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

⁷³ Tesis P. VIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 357, registro digital: 2009818, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL."



369. Al respecto, al resolver el amparo en revisión 18/2020, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, señaló que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior y ya entraron en su esfera jurídica.⁷⁴

370. La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley también se encuentra regulada en diversos instrumentos internacionales, como el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; y el artículo 6 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. Además, se reconoce de manera prácticamente universal en los diversos sistemas jurídicos del mundo.⁷⁵

371. Adicionalmente, cabe señalar que el principio de irretroactividad está estrechamente vinculado al diverso de seguridad jurídica, el cual está consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, consecuentemente, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y al actuar de la autoridad.⁷⁶

372. En el caso, las y los accionantes argumentan que los artículos cuarto y quinto transitorios del citado decreto que reforma la Ley de la Industria Eléctrica son violatorios del principio de irretroactividad; asimismo, señalan que la

⁷⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 18/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente Ministro José Fernando Franco González Salas, 25 de noviembre de 2020.

⁷⁵ Algunos ejemplos donde se reconoce son el artículo 58 de la Constitución Política de la República de Colombia; el artículo 34 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile; el artículo 24 de la Constitución de la República de Gambia; el artículo 71 de la República de Azerbaiyán; el artículo 7 de la Ley de Derechos Humanos del Reino Unido; el artículo 9 de la Constitución Española; el artículo 25 de la Constitución Italiana; en la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades; la Constitución de los Estados Unidos de América; entre otros.

⁷⁶ Tesis 2a./J. 103/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847, registro digital: 2018050, de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD."



inclusión de la figura de "fraude a la ley" deja a los permisionarios en un estado de indefensión, por tratarse de un concepto vago e indeterminado.

373. En esta tesitura, para establecer si existe una violación a dicho principio es importante establecer: (i) el parámetro para determinar si una norma vulnera el citado principio, (ii) si los artículos cuarto y quinto contravienen el citado principio y (iii) si la inclusión de la figura de "fraude a la ley" afecta la seguridad jurídica de los particulares.

A. Parámetro para determinar el conflicto de leyes con relación al principio de irretroactividad

374. Para determinar si una norma vulnera o no el principio de irretroactividad de la ley, esta Suprema Corte ha señalado, en diferentes ocasiones, la pertinencia de la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho, así como la de los componentes de la norma jurídica, tales como el supuesto y la consecuencia.⁷⁷

375. Con relación a la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal ha establecido que si una ley o un acto de aplicación en concreto no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, entonces no vulneraría el principio de irretroactividad.⁷⁸

376. En el mismo precedente, la Sala señaló que un derecho adquirido es aquel que se estima perfeccionado; es decir, es aquel que a través del ejercicio

⁷⁷ Véase por ejemplo: Sentencia recaída al amparo en revisión 1109/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 25 de noviembre de 2020; sentencia recaída al amparo en revisión 28/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 25 de noviembre de 2020; y sentencia recaída al amparo en revisión 18/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 25 de noviembre de 2020.

⁷⁸ Tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 306, registro digital: 189448, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."



integral de todas las circunstancias de un acto jurídico idóneo, entra al patrimonio o haber jurídico de la persona y es definible. Por el contrario, la expectativa de derecho es una pretensión de que se realice una situación determinada que genere posteriormente un derecho.

377. Dicho de otra manera, el derecho adquirido es una realidad en la esfera jurídica de los particulares, mientras que la expectativa de derecho corresponde al futuro, a una esperanza o a una pretensión de que se realice una determinada situación jurídica, pero que no entra en la esfera jurídica de la persona; razón por la cual, las modificaciones al orden jurídico que tienen efectos sobre el segundo supuesto no se consideran violatorias del principio de irretroactividad.

378. Por otro lado, de acuerdo con la teoría de los componentes, es preciso señalar que toda norma jurídica tiene un supuesto y una consecuencia. Así pues, si el primero se realiza, la segunda se actualiza generando los derechos y obligaciones correspondientes, permitiendo a los destinatarios de la norma saber cómo actuar.

379. Esta teoría fue desarrollada por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de septiembre de dos mil uno, en la cual se aprobó la tesis jurisprudencial P./J. 123/2001, que a continuación de transcribe.

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, **para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad** prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que **toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia**, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, **el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato**, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, **para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden**



presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: **1.** Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. **2.** El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. **3.** También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. **4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo,** integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, **la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior** que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. **Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva.** En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan." (Énfasis añadido)⁷⁹

⁷⁹ Tesis de jurisprudencia, Pleno, P./J. 123/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, registro digital: 188508, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."



380. De conformidad con las teorías mencionadas, una norma se considera indebidamente retroactiva cuando modifica, ya sea derechos adquiridos, o supuestos jurídicos y consecuencias que hubiesen nacido bajo la vigencia de una disposición anterior. Sin embargo, ello no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o situaciones que aún no se han realizado, o situaciones no derivadas de supuestos en la ley anterior; en tales casos, sí es permisible que la ley regule situaciones jurídicas determinadas en aras de satisfacer las necesidades actuales, privilegiando así el interés social por encima del individual.

381. Establecido lo anterior, se procederá al estudio de mérito sobre las disposiciones sobre las que se alega la invalidez.

B. Estudio de los artículos cuarto y quinto transitorios a la luz del principio de irretroactividad

382. Antes de continuar con el análisis correspondiente, es importante señalar que de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, se abrogó la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, misma que regulaba las actividades de los particulares con relación a la industria eléctrica.

383. El artículo décimo transitorio de la ley de dos mil catorce señalaba como una mecánica transicional que los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, importación, exportación y usos propios continuos, otorgados al amparo de la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, conservarían su vigencia original y operarían en los términos establecidos en dicha ley; tal como se menciona a continuación:

"Décimo. Los **permisos otorgados conforme a la ley que se abroga se respetarán en sus términos.** Los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, importación, exportación y usos propios continuos conservarían su vigencia original, y los titulares de los mismos realizarán sus actividades en los términos establecidos en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las demás disposiciones emanadas de



la misma y, **en lo que no se oponga a lo anterior, por lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y sus transitorios.**

"Los titulares de los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, exportación y usos propios continuos **podrán solicitar la modificación de dichos permisos por permisos con carácter único de generación, a fin de realizar sus actividades al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica.** Las modificaciones a estos permisos serán formalizadas por voluntad de los permisionarios. Aquellos permisionarios cuyos permisos se modifiquen conforme a lo previsto en este transitorio, **podrán solicitar y obtener, durante los cinco años siguientes a la modificación, el restablecimiento de las condiciones de dichos permisos y de los contratos de interconexión legados celebrados al amparo de ellos, tal como existían con anterioridad a la modificación.** El restablecimiento de estas condiciones en ningún caso prorrogará la vigencia original de los contratos de interconexión legados, ni podrá realizarse en más de una ocasión. ..."

(Énfasis añadido)

384. Como se observa, el artículo décimo transitorio de dos mil catorce también señalaba que los permisionarios podrían solicitar de manera voluntaria la modificación de sus permisos por aquellos con carácter único de generación a fin de que estos se rigieran por las disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cual podrían revertir dentro de los cinco años siguientes a la modificación.

385. Ahora bien, el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, establece que los permisos de autoabastecimiento otorgados al amparo de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, reformada en mil novecientos noventa y dos, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, y que si fueron obtenidos en fraude a la ley, éstos deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía. Lo anterior, sin perjuicio de que los permisionarios puedan tramitar un nuevo permiso cumpliendo con disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica.

"Cuarto. Los **permisos de autoabastecimiento,** con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados **al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,** que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, **obtenidos**



en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, **los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación**, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica." (Énfasis añadido)

386. Por otro lado, el artículo quinto transitorio del mismo decreto señala que los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica otorgados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de mil novecientos noventa y dos, deberán revisarse a fin de garantizar su legalidad y rentabilidad, y, en su caso, deberán ser renegociados o terminados de forma anticipada.

"Quinto. Los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**, deberán ser **revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad** para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. **En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.**" (Énfasis añadido)

387. Retomando el estudio de mérito, las y los accionantes consideran que al momento en que las y los particulares eligieron el régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, se constituyó un derecho adquirido sobre las condiciones por las que se regirían sus contratos o permisos; razón por la cual consideran que los artículos cuarto y quinto transitorios de la reforma de dos mil veintiuno, son violatorios al principio de no retroactividad.

388. Sin embargo, lo anterior parte de una premisa falsa, pues la regulación jurídica de los permisos o contratos mencionados no puede constituir derechos adquiridos, especialmente si la regulación está encaminada a proteger un interés público.

389. En lo que respecta a los permisos, resulta ilustrativa la tesis 1a. L/2016 (10a.), sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la



Nación, al establecer que los permisos constituyen un acto administrativo mixto en el cual coexisten elementos contractuales y reglamentarios, los cuales evitan que se puedan crear derechos adquiridos.

"TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El artículo décimo séptimo transitorio citado refiere que los permisos de radiodifusión que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, deberán transitar al régimen de concesión correspondiente dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley indicada. Ahora bien, **la concesión y, en el caso concreto, los permisos, constituyen un acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y el aprovechamiento de bienes del dominio del Estado**, el cual no puede concebirse como un simple acto contractual, sino que **se trata de un acto administrativo mixto**, en el cual **coexisten elementos reglamentarios y contractuales**; los primeros se encuentran sujetos a las modificaciones del orden jurídico que regulan el ordenamiento de la concesión y los segundos garantizan los intereses legítimos del concesionario o permisionario. Asimismo, **en el título de permiso se establecen condiciones regulatorias vinculadas al marco legal que fija las condiciones generales de las concesiones a las que deberá sujetarse el concesionario y las cuales sí podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad, sin que para ello sea necesario el consentimiento de aquél**, es decir, cuando se reforma la legislación relativa, se modifican igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión, aun sin la intervención del gobernado, **ya que no se puede convenir con estas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes o a los reglamentos respectivos, al ser jurídicamente inadmisibles**. En esa tesitura, **las cláusulas regulatorias no pueden crear derechos adquiridos por tres razones fundamentales**: la primera, porque éstas **se encuentran vinculadas a la legislación relativa, que simplemente codifica los términos generales de las concesiones**; la segunda, **en virtud de que dicha normatividad se encuentra sujeta a reformas y modificaciones, según lo exija el interés público**; y la tercera, en razón de que **precisamente por esa dinámica legislativa y administrativa, esos derechos no pueden ni deben entrar o conformar el patrimonio del concesionario**. Esto último, porque **la concesión**, como acto jurídico emanado



de una norma anterior, **no puede estar en conflicto y permanente oposición con el orden jurídico que le dio origen, máxime si ésta es modificable por razones sociales que válidamente lo justifiquen**, porque la concesión, que es de menor jerarquía que la norma jurídica, debe ceder por razones de supremacía de la norma ante la misma y por motivos de funcionalidad del sistema. En virtud de lo anterior, se concluye que **el otorgamiento de un título de concesión** (en este caso, de permisos de radiodifusión), **en el que se pacten cláusulas reglamentarias, relacionadas con el cumplimiento de las leyes de la materia, no crean derechos adquiridos**, de ahí que el artículo décimo séptimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁰ (Énfasis añadido)

390. La Primera Sala de este Máximo Tribunal se ha pronunciado reiteradamente en el mismo sentido.⁸¹ En esencia, los permisos, al estar relacionados con el manejo y explotación de un servicio público, no son susceptibles de generar derechos adquiridos sobre las condiciones jurídicas que los rigen.

391. En ese sentido, no se puede permitir que algo cuya naturaleza interesa a la colectividad entre al patrimonio de un particular, pues implicaría que el Estado esté imposibilitado de garantizar el disfrute de ese bien o servicio lo cual es inaceptable, por lo que en todo momento debe **prevalecer el interés público y no el individual**.

⁸⁰ Tesis 1a. L/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 996, registro digital: 2011176, de rubro: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

⁸¹ Al respecto, sirven de fundamento las tesis 1a. LXXVII/2005 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de dos mil cinco, página 297, registro digital: 177665, de rubro: "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LEYES."; y, la tesis 1a. CLXV/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 431, registro digital: 2018846, de rubro: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."



392. Por otro lado, en relación con los contratos a los que se refiere el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, debe señalarse que los mismos son de naturaleza administrativa, pues fueron celebrados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Es decir, se sujetaron a un régimen previo a la apertura de la participación privada en los servicios de generación y comercialización de energía eléctrica, y se celebraron con un organismo público.

393. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal, al aprobar la tesis P. IX/2001, ha señalado que los contratos administrativos persiguen una finalidad de orden o utilidad pública y, a su vez, un régimen exorbitante del derecho civil al que están sujetos. Por ello, se regirán por el derecho público cuando su finalidad esté vinculada al cumplimiento de atribuciones públicas en beneficio de las necesidades colectivas,⁸² como lo es el caso de mérito, pues se trata de algo que puede tener un impacto en el ejercicio del control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional como área estratégica o, incluso, en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

394. En concordancia con lo establecido para los permisos, tampoco es posible considerar que las cuestiones de orden público que regulan un contrato administrativo puedan crear derechos adquiridos en favor de las o los individuos, pues permitirlo implicaría que el Estado deba convenir con el particular los temas de interés público, lo cual es jurídicamente inadmisibles. Ello, pues de manera análoga a las concesiones y permisos, las circunstancias que los rigen deben estar sujetas a modificaciones en atención al interés colectivo.

395. De todo lo anterior, se desprende que las cláusulas regulatorias y el carácter administrativo de los permisos y los contratos, impiden que se pueda crear un derecho adquirido sobre las condiciones generales que los rigen.

⁸² Tesis P. IX/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, de abril de 2001, página 324, registro digital: 189995, de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS."



396. De ese modo, no es posible afirmar que exista un derecho permanente que exista en la esfera jurídica de las y los particulares a los que se les haya otorgado un permiso de autoabastecimiento, o con quienes se haya celebrado un contrato de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica o de compraventa de energía eléctrica al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Esto, pues al tratarse de permisos y contratos administrativos, implica que existen condiciones de orden público que los deben regular, mismas que pueden modificarse, sin consultar con los particulares, en atención al interés público.

397. De hecho, el artículo décimo transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, al señalar que "[l]os permisos otorgados conforme a la ley que se abroga se respetarán en sus términos", únicamente se refiere a las condiciones respecto a las cuales las partes están facultadas a convenir, como lo es el clausulado del contrato, mas no las cuestiones de orden público, sobre las cuales el particular no puede generar ningún tipo de derecho que evite su modificación.

398. Por todo lo anterior, es errónea la aseveración de que las condiciones establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce constituyen derechos adquiridos, por lo que, conforme a la teoría de los derechos adquiridos, no se estima que exista una violación al principio de no retroactividad.

399. Adicionalmente, tampoco se viola el principio de irretroactividad desde la teoría de los componentes de la norma, pues los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, tienen un contenido prescriptivo que se proyecta a situaciones a futuro.

400. Es decir, no modifica supuestos jurídicos ni sus consecuencias que hubiesen nacido anteriormente; al contrario, se establece una revisión futura, la cual no tiene efectos jurídicos hacia el pasado, respetando así los efectos jurídicamente válidos que ya se hubiesen producido.

401. Tampoco resulta preciso lo alegado por la accionante al estimar que la revisión señalada en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se



reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, necesariamente implicaría una renegociación o terminación anticipada de los contratos.

402. Lo anterior, resulta una especulación sobre las consecuencias o acciones futuras de la autoridad derivadas de la citada revisión, pues la disposición no señala que todos los contratos serán renegociados o terminados anticipadamente; de hecho, el texto del artículo señala que una vez llevada a cabo la revisión de los contratos, "[e]n su caso dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.", lo cual demuestra que es una consecuencia posible mas no la única.

403. Aunado a ello, la misma libertad configurativa del legislador, lo limita al tener que apegarse a lo establecido en la Constitución, y obliga a garantizar que todo acto jurídico con efectos sobre bienes y servicios de interés público, como lo es el acceso a la energía eléctrica, deban ser compatibles con la Carta Magna.

404. En ese orden de ideas, el hecho de que la revisión de los contratos esté encaminada a verificar su legalidad y rentabilidad, es compatible con los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, economía, imparcialidad y honradez establecidos en los artículos 134 constitucional, 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, 24 de la Ley de Obras Públicas e, incluso, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales rigen el actuar del Estado en materia de contrataciones; de lo contrario, se estaría atentando contra los mismos ya que el uso de los recursos públicos debe regirse por dichos criterios.

405. Además, si la autoridad concluyera que se debe renegociar o terminar la relación contractual, únicamente podrá llevarse a cabo si, posteriormente a la revisión, existe causa para ello, lo cual deberá estar debidamente fundado y motivado por la autoridad competente y, en caso contrario, el actuar de la autoridad podrá ser combatido ante las instancias correspondientes.

406. En todo caso, cabe precisar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 28/2020 en materia laboral ha indicado que, el hecho de que el legislador incorpore nuevas causas para poner término



a un contrato, siempre que se respeten los efectos ya producidos con base en el contrato, impidiendo únicamente que en el futuro se produzcan otros nuevos, no vulnera la prohibición de retroactividad.⁸³ Lo anterior, resulta análogo al caso en concreto, pues no hay una afectación a los efectos ya producidos por los contratos sujetos a revisión.

407. En ese sentido, debe señalarse que el objeto de la acción de inconstitucionalidad es la tutela abstracta de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, mas no para defenderse de agravios que eventualmente pudieran causarles la aplicación indebida de una norma.⁸⁴

408. Adicionalmente, nada en los artículos impugnados impide que los particulares, si estiman que se están vulnerando sus derechos, acudan a las instancias correspondientes para combatir legalmente la resolución que decida sobre la revocación o en su caso la decisión de renegociar o terminar anticipadamente el contrato. Es decir, si las y los individuos no están satisfechos con los resultados de la revisión, podrán interponer las acciones legales correspondientes.

409. Por todo lo anterior, se concluye que el régimen establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce no constituye ningún derecho adquirido en favor de particulares, ni de éste surgen supuestos y consecuencias que se vean afectadas por la reforma impugnada; por ende, los artículos cuarto y quinto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, no violan el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14 constitucional.

C. Estudio de la figura de "fraude a la ley"

⁸³ Sentencia recaída al amparo en revisión 28/2020, ponente Ministro José Fernando Franco González Salas, 25 de noviembre de 2020.

⁸⁴ Tesis jurisprudencial. P./J. 90/2011 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 527, registro digital: 160516, de rubro: "PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS. TRATÁNDOSE DE SUS LEYES ORGÁNICAS NO PUEDE ALEGARSE, A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY PARTIENDO DE QUE QUIENES INTEGRAN EL CONGRESO LOCAL TIENEN DERECHOS ADQUIRIDOS, O BIEN, DE SITUACIONES JURÍDICAS CREADAS AL AMPARO DE LA LEY ANTERIOR, QUE IMPIDAN UNA REFORMA."



410. Ahora bien, cabe destacar que el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, señala que los permisos de autoabastecimiento otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, **obtenidos en fraude a la ley**, deberán ser revocados mediante el procedimiento administrativo correspondiente.

411. La parte accionante sostiene que, en relación con la inclusión de esta figura de "fraude a la ley", se deja a los particulares en un Estado de indefensión, pues se incorporó una figura inexistente, vaga e indeterminada; en otras palabras, señaló que la figura atentaba contra la seguridad jurídica de las personas.

412. Sin embargo, lo anterior parte de una premisa falsa, pues la figura del fraude a la ley, *fraus legis* o *in fraudem legis agere*, existe como parte del derecho común.

413. La figura tiene sus orígenes en el título III, libro I, del Digesto, que establecía que "obra contra la ley el que hace lo que la ley prohíbe; en fraude de ella el que, respetando las palabras de la ley, elude su sentido". Actualmente, si bien no se encuentra establecido directamente en algún ordenamiento jurídico, se puede demostrar su existencia de diversas fuentes.

414. Al respecto, la contradicción de tesis 239/2016, resuelta por la Primera Sala de este Máximo Tribunal, si bien se declaró inexistente, resulta ilustrativa al haber versado sobre diversas tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales se centran en la figura de fraude a la ley; dentro de la cual el criterio es que existía un fraude a la ley cuando "a través de una norma de cobertura se obtiene un beneficio que en apariencia era legal, pero que traía un trasfondo que era contrario a derecho".⁸⁵

⁸⁵ Contradicción de tesis 239/2016. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.



415. Adicionalmente, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 239/2009, señaló que para que exista el fraude a la ley debe desprenderse de causas objetivas que las partes tengan la intención de deslindarse de la aplicación de la ley, sujetándose al imperio de otra para obtener un resultado ilegítimo, una ventaja indebida o evitar un perjuicio mayor que otro.⁸⁶

416. La figura también está reconocida en el derecho internacional privado, particularmente en el artículo 6 de la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado, que señala lo siguiente:

"Artículo 6

"No se aplicará como derecho extranjero, el derecho de un Estado Parte, **cuando artificiosamente se hayan evadido los principios fundamentales de la ley de otro Estado Parte.**

"Quedará a juicio de las autoridades competentes del Estado receptor el determinar la **intención fraudulenta** de las partes interesadas. ..." (Énfasis añadido)

417. Doctrinalmente se ha definido por diversos autores de manera similar, señalando que existe fraude a la ley cuando una persona se sirve de normas jurídicas para lograr finalidades que no son previstas por el derecho.⁸⁷

418. En ese sentido, la figura se actualiza cuando se obtiene un beneficio contrario al propósito o razón de ser de la norma, a través de un aparente respeto a otra norma; en otras palabras, se da cuando a través de una norma de cobertura se obtiene un beneficio que en apariencia es legal, pero que en su génesis es contrario a derecho.

⁸⁶ Contradicción de tesis 239/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 21 de octubre de 2009.

⁸⁷ Véase: Sánchez Cordero Dávila, Jorge A., *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 124-125; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa/UNAM; Acedo Quezada, Octavio Ramón, (2013) "Desestimación de la personalidad jurídica de la Sociedad Anónima", *Serie Estudios Jurídicos*, UNAM, No. 223, p. 66.



419. Sin menoscabo a lo anterior, la incorporación de nuevas figuras no implica una violación al principio de seguridad jurídica, ni al principio de irretroactividad, pues no es indispensable que se señale de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones entre particulares y autoridades, sino que únicamente basta con que se definan los elementos mínimos para hacer valer los derechos de las personas y evitar que la autoridad incurra en arbitrariedades.⁸⁸

420. Ahora bien, la figura de la confianza legítima es una manifestación del principio de seguridad jurídica, en su faceta de prohibición de la arbitrariedad o exceso del actuar de la autoridad, en el que si ésta ha creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, **salvo que así lo requiera el interés público.**⁸⁹

421. En ese sentido, y en congruencia con lo establecido por la tesis 1a. L/2016 (10a.), de rubro: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.", misma que ya se estudió, en casos en que importen intereses colectivos, como lo es en general la materia de energía eléctrica, el legislador tiene amplia libertad configurativa; máxime que en las condiciones que rigen los permisos, son meras expectativas de derecho al no poder constituir derechos adquiridos.

422. La Segunda Sala de esta Corte, al aprobar la tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.), ha señalado que, en materia de irretroactividad, pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos **equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, en contravención al Estado de derecho democrático**, y la facultad que tiene el

⁸⁸ Tesis 2a./J. 103/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847, registro digital: 2018050, de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD."

⁸⁹ Ídem.



legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y la realidad.⁹⁰

423. Además, como ya se explicó anteriormente, a raíz de la reforma de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se buscó **garantizar la rectoría del Estado en materia de electricidad**, otorgando al Congreso de la Unión una amplia libertad configurativa para establecer las condiciones conforme a las cuales se podría llevar a cabo el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional, el cual constituye un área estratégica del Estado. De ahí que revista mayor importancia en el caso el interés público y la necesidad de regular con mayor eficacia los actos jurídicos que tengan efectos sobre dicho sistema, así como aquellos relacionados con la transmisión y distribución de energía eléctrica.

424. Por lo anterior, aun si la figura de "fraude a la ley" fuera una figura nueva, esto no implicaría que se está violentando la confianza legítima, pues el legislador está facultado para incorporarla en atención a su amplia libertad configurativa.

425. Adicionalmente, cabe destacar que la falta de definición de algún elemento en la ley, no es motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una norma.

426. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que, si bien es cierto que la claridad de la ley constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, no es indispensable que en ella se definan todos los vocablos y locuciones, pues haría que la labor del legislador fuera interminable e impráctica; por ello, consideró incorrecto que se declarara la invalidez de una norma por la falta de definición o irregularidad en su redacción.⁹¹

⁹⁰ Tesis 2a./J. 4/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 869, registro digital: 2021455, de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS."

⁹¹ Tesis 1a./J. 117/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 267, registro digital: 171433, de rubro: "LEYES. SU



427. Aunado a lo anterior, la falta de definición de fraude a la ley en las normas reformadas no impide que la misma sea definible a través de otras fuentes de derecho.

428. Si bien el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, de dos mil veintiuno, dispone la posibilidad de revocar los permisos que se hubiesen otorgado al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y continúen vigentes, específicamente cuando éstos se hubiesen obtenido en fraude a la ley, lo anterior no significa que la revocación se dé por mero efecto de la ley.

429. El mismo artículo transitorio señala que la Comisión Reguladora de Energía deberá revocarlos **mediante el procedimiento administrativo correspondiente**, con lo cual se observa la garantía de audiencia de las y los permisionarios, y en atención al debido proceso.

430. Por ello, las personas que consideren que sus derechos han sido vulnerados, tendrán los medios jurídicos para inconformarse en contra de cualquier resolución a través del procedimiento administrativo.

431. Además, es importante hacer notar que si bien, el hecho de que mediante la figura de ultraactividad, es decir, la continua aplicación de una norma ya derogada, la situación jurídica de las y los permisionarios que obtuvieron sus títulos antes de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, se rija por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que quedó abrogada, esto no los exime de seguir cumpliendo con la normatividad correspondiente, por lo que si se acredita un incumplimiento, es perfectamente factible la revocación de los permisos.

432. En ese sentido, la misma Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual aun estando abrogada resulta aplicable a aquellos particulares que obtuvieron sus permisos al amparo de la misma, establece la existencia de causales de revocación.

INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR."



"Artículo 36. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, **otorgará permisos de autoabastecimiento**, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

"I. ...

"V. ...

"En el otorgamiento de los permisos a que se refiere este artículo, deberá observarse lo siguiente:

"1) El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;

"2) El uso temporal de la red del Sistema Eléctrico Nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;

"3) La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público;

"4) Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta ley; y



"5) Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos." (Énfasis añadido)

433. En ese sentido, tampoco resulta contrario a esta disposición el que se estime la opción de que se revoquen los permisos si éstos obtuvieron por fraude a la ley. Ello, pues un acto que desde origen estuviere viciado no podría considerarse en cumplimiento a ninguna disposición legal.

434. Por todo lo anterior, se considera que la figura de fraude a la ley no resulta en una vulneración al principio de seguridad jurídica, pues contrario a lo que alega la accionante, no deja en estado de indefensión a las y los permisionarios, además de que la misma existe en el sistema jurídico mexicano.

435. A manera de conclusión, es incorrecta la aseveración de la parte accionante relativa a que se hubiesen generado derechos adquiridos o situaciones y consecuencias en virtud del régimen transitorio establecido en el texto original de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, por lo que no se acredita una vulneración al artículo 14 constitucional.

436. Por otro lado, también resulta incorrecto lo argumentado sobre que la revisión de los contratos necesariamente lleve a una revocación, renegociación o terminación anticipada, que se dé de manera arbitraria, pues las modificaciones a la ley parten de la libertad configurativa del legislador en atención a un interés público.

437. Tampoco se debe considerar que la inclusión de fraude a la ley implique que los permisionarios estén ante una situación que los deje en estado de indefensión, además de que constituye una figura existente en la ley.

438. Además, en todo caso se mantienen a salvo los derechos de las partes para impugnar cualquier medida tomada en relación con la revocación de permisos, o la renegociación o terminación anticipada de los contratos.



439. Con fundamento en lo anterior, se estima que los argumentos de las y los accionantes son **infundados**, por lo que los artículos cuarto y quinto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintinueve, no resultan violatorios al artículo 14 constitucional.

VI.5 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN E

Criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía

440. La parte demandante considera que el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica viola el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución, así como el artículo décimo transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil trece, el cual establece que la Comisión Reguladora de Energía estará facultada para otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía Federal.

"Artículo 12. La CRE está facultada para:

"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta ley, **considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría**, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación; ..." (Énfasis añadido)

441. Como se puede observar, dicho artículo fue reformado a efecto de modificar la facultad de la Comisión Reguladora de Energía para que el otorgamiento de los permisos a que se refiere la ley en comento se hiciera "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría", refiriéndose a la Secretaría de Energía.

442. En este orden, para este Máximo Tribunal es relevante determinar los alcances de la obligación relacionada con el término "considerando" derivado del artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica que se está impugnando.



443. De una interpretación literal de dicho término, se puede desprender que la obligación de "considerar" implica pensar y reflexionar sobre algo analizándolo con atención.⁹²

444. En ese sentido, de una interpretación textual del vocablo, se considera *prima facie* que la obligación de "considerar" implica que deberá existir un estudio previo en el que se tomen en cuenta los criterios del Sistema Eléctrico Nacional, antes de la emisión de cualquier permiso.

445. Lo anterior conlleva que dichos criterios deberán ser estudiados de manera previa al otorgamiento de permisos para que en ejercicio de la autonomía técnica con la que cuenta la Comisión Reguladora de Energía, y con base en dicho parámetro se tome la decisión respectiva a que se refiere el artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica.

446. Así pues, la parte accionante considera que lo anterior resulta en una violación a la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía.

447. Lo anterior, toda vez que el párrafo octavo del artículo 28 constitucional establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia de energía, entre éstos, la Comisión Reguladora de Energía, los cuales tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión para emitir sus actos, resoluciones y regulación, así como para otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica.

448. Además, se establece que dicha Comisión contará con personalidad jurídica y podrán disponer de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan. Igualmente, se prevé que el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y en materia de electricidad a través de este órgano técnico a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

449. La parte accionante considera que, por su naturaleza, origen y regulación, la Comisión, si bien forma parte del Ejecutivo Federal, no se encuentra

⁹² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española 23a. edición, 2020.



subordinada a la Secretaría de Energía, sino que tiene el mismo nivel de dependencia. Señala que su autonomía de gestión y operatividad se desenvuelve como especialista en el sector energético y como órgano técnico del Estado en materia de electricidad cuya finalidad es promover el desarrollo de la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como promover la competencia en el sector y proteger los intereses de las personas usuarias.

450. En ese sentido, valora que la norma impugnada resulta inconstitucional dado que sujeta una decisión técnica especializada a una condición política, la cual no puede tener el alcance para desnaturalizar las competencias técnicas de dicho órgano regulador.

451. Considera, por todo lo anterior, que mediante la introducción del elemento de los criterios de planeación, en el artículo 12 impugnado de la Ley de la Industria Eléctrica, se actualiza una invasión de facultades que no le corresponde a la Secretaría de Energía, pues mediante un instrumento de política pública se pretenden establecer los parámetros y alcances técnicos sobre materias que competen al órgano regulador, como lo son, en el caso, el otorgamiento de permisos. Con ello se desarticula a dichos órganos imponiendo una visión meramente política, a un sector que requiere de parámetros y criterios especializados claros y constantes.

452. A partir de lo anterior, considera que la disposición impugnada resulta violatoria del artículo 28, párrafo octavo, constitucional en relación con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio, al invadir la esfera de competencia que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía, como órgano técnico especializado competente para otorgar los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica.

453. Para dar respuesta a este concepto de invalidez, este Máximo Tribunal considera relevante analizar: (i) la naturaleza de los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía; (ii) el funcionamiento de la Comisión Reguladora de Energía y (iii) análisis de constitucionalidad.

A. Criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía



454. Los artículos 3, segundo párrafo, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética, 1, 2, 4, 6, párrafo primero, fracciones I, VII, 11, fracción I, 12, párrafo primero, fracciones XX y XXXVII, 15, 42, 108, párrafo primero, fracciones I y II, 132 de la Ley de la Industria Eléctrica y las fracciones I, V, XXIX y XXXI del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen la facultad de la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética del país y para fijar los términos para fomentar la operación eficiente del Sistema Eléctrico Nacional y vigilar su cumplimiento.

455. Los artículos 6 y 11, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica facultan a la Secretaría de Energía para establecer la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional y señalan que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía la ejecución de dicha política a través de la expedición de la regulación necesaria en términos del artículo 12, fracción XXXVII, de la 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:

"I. Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional;

"II. Promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad;

"III. Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica;

"IV. Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos;

"V. Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional;



"VI. Apoyar la universalización del suministro eléctrico, y

"VII. Proteger los intereses de los usuarios finales."

"**Artículo 11.** La **secretaría** está facultada para:

"I. Establecer, conducir y **coordinar la política energética** del país en materia de energía eléctrica; ..."

"**Artículo 12.** La CRE está facultada para: ...

"I. ... XXXVI.

"XXXVII. Expedir y **aplicar la regulación necesaria** en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional; ..." (Énfasis añadido)

456. El artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, por su parte, dispone que la Secretaría de Energía establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos, de igual forma regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

"Artículo 132. **La secretaría establecerá la política en materia** de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos." (Énfasis añadido)

457. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, como se advierte de su literalidad.



"Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que **estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. ..." (Énfasis añadido)

458. El artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la administración centralizada y paraestatal, mientras que su artículo 9 prevé que dichas dependencias conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, **establezca el Ejecutivo Federal.**

459. El artículo 26, apartado A, de la Constitución establece las bases para la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional a través de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan los programas de la administración pública federal, entre ellos, los programas sectoriales que rigen el desempeño de las actividades de cada sector administrativo, así como las estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

"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." (Énfasis añadido)

460. Con base en todo lo anterior, fue que se emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el doce de julio de dos mil diecinueve; mientras que el Programa Sectorial de Energía 2020-2024 fue publicado el 8 de julio de 2020, con lo cual la Secretaría de Energía estableció la política y la planeación del sector.



461. Por su parte, la ley orgánica, en su artículo 33, fracciones I y V, faculta a la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia.

"Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. **Establecer, conducir y coordinar la política energética del país**, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia; ...

"V. Llevar a cabo **la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables**. La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas. El mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética; ...

"XXIX. **Fijar la política de eficiencia energética de la industria eléctrica** y la política para establecer nuevas centrales eléctricas tendientes a satisfacer las necesidades del país y a dicha política de eficiencia energética de la industria eléctrica, así como establecer los requerimientos obligatorios en materia de energías limpias para la generación eléctrica; ...



"XXXI. **Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.**" (Énfasis añadido)

462. Aunado a ello, de conformidad con los artículos 11, fracción III, 14 y 68 de la Ley de la Industria Eléctrica, la Secretaría de Energía está facultada para desarrollar el Programa para el Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional, mismo que detalla la planeación anual del citado sistema, con un horizonte a quince años.

463. Bajo esa tesitura, el treinta de junio de dos mil veintiuno, se publicó el mencionado programa para los años dos mil veintiuno a dos mil treinta y cinco.

464. En él, se establecen los objetivos, metas, estrategias y prioridades que deben adoptarse para satisfacer la demanda en el Sistema Eléctrico Nacional, procurando que su operación se realice en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, dando cumplimiento a las obligaciones del Estado en materia de energías limpias y considerando los proyectos que se deben llevar a cabo.

465. Asimismo, reúne los elementos indicativos de los programas indicativos para la instalación y retiro de centrales eléctricas, así como los programas de ampliación y modernización de la **red nacional de transmisión y de las redes generales de distribución.**

466. En esencia, el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional establece los objetivos y metas del Gobierno Federal para la mejora del propio sistema, y la mejora de los servicios de transmisión y distribución de energía eléctrica, a través de la ampliación y la modernización de las redes respectivas.

467. Lo anterior, al ser parte de un área estratégica del Estado, conlleva un interés esencial para la población mexicana, pues implica la mejora del suministro de energía eléctrica en favor de los ciudadanos.

468. Por lo anterior, la emisión del plan en consideración de los criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad de la red eléctrica nacional, no sólo es una facultad de la Secretaría de Energía, sino una obligación del Estado para garantizar el derecho al acceso a la energía eléctrica.



B. Naturaleza jurídica y funcionamiento de la Comisión Reguladora de Energía

469. Ahora, es preciso analizar la naturaleza jurídica y el funcionamiento de la Comisión Reguladora de Energía, para determinar su papel dentro del Sistema Eléctrico Nacional y, con ello, determinar si la consideración de los criterios de planeación en el otorgamiento de permisos es violatoria de su autonomía.

470. Como ya se ha mencionado el veinte de diciembre de dos mil trece, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía". En dicha reforma se incluyó la creación de la Comisión Reguladora de Energía, prevista en su artículo 28, párrafo octavo.

"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 Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.



"...

"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." (Énfasis añadido)

471. El párrafo octavo del artículo 28 constitucional establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia de energía, por lo que la regulación de la Comisión Reguladora, también se encuentra reconocida en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

472. Por su parte, el artículo décimo transitorio que se aduce violado con la modificación del artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica establece lo siguiente:

"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: ...

"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.**" (Énfasis añadido)

473. De lo anterior se puede concluir que con la reforma constitucional de dos mil trece se previó que el Poder Ejecutivo contara con una Comisión Reguladora de Energía, la cual se constituiría como un órgano regulador coordinado en materia energética, quien tendría las atribuciones determinadas por la ley.

474. En ese sentido, el Constituyente le otorgó al Congreso de la Unión una amplia libertad de configuración para realizar las adecuaciones al marco jurídico a fin de que dicha Comisión se convirtiera en un órgano regulador coordinado en la materia, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión.



475. Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de energía se advierte que se obligó al Congreso de la Unión a emitir dentro de un plazo determinado, la legislación secundaria en la que se desarrollaría el contenido sustantivo de esa modificación constitucional.

476. En cumplimiento de ese mandato, el once de agosto de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que contribuyen a la aplicación e implementación de la reforma energética, consistentes en la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; asimismo, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

477. En ese sentido, el artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce estableció las facultades con las que cuenta la Comisión Reguladora de Energía, incluida la de otorgar los permisos a que se refiere la ley.

478. Por su parte, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, establece que la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y la Comisión Reguladora de Energía, deben ser considerados como órganos reguladores coordinados en materia energética del Poder Ejecutivo Federal.

479. Asimismo, dicha ley reconoce que la Comisión Reguladora de Energía cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión, además de que tendrá 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.

"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." (Énfasis añadido)

480. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada para efectos de incluir a los órganos reguladores coordinados en la materia como parte de la administración pública centralizada.



"Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La oficina de la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados integran la administración pública centralizada."

"Artículo 43 Ter. La administración pública centralizada contará con órganos reguladores coordinados en materia energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados **por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.**

"Los órganos reguladores coordinados en materia energética se regirán por las disposiciones aplicables a la administración pública centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula." (Énfasis añadido)

481. La Segunda Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 1103/2019, reconoció que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano previsto en la Constitución Federal como regulador coordinado en materia energética, perteneciente a la administración pública centralizada.

482. Dicho carácter implica que éste cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como personalidad jurídica propia, con la capacidad para disponer del uso de sus ingresos. Esto es, que dicha Comisión tiene facultades para regular y proveer el desarrollo eficiente de, entre otras actividades, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

483. No obstante, el artículo 4 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que el Ejecutivo Federal es quien cuenta con las facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad, las cuales ejercerá a través de los órganos reguladores coordinados en materia energética.

"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.



"Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal." (Énfasis añadido)

484. Lo anterior indica que el Ejecutivo Federal es quien cuenta con las atribuciones para la regulación técnica en materia de electricidad, las cuales serán desempeñadas por los órganos reguladores coordinados, que en la materia recaerá en la Comisión Reguladora de Energía.

C. Análisis de constitucionalidad

485. La parte accionante considera que la obligación de considerar los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional viola la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía. Sin embargo, este Alto Tribunal considera que lo anterior parte de una premisa falsa, pues su autonomía no se ve mermada ni subordinada por la obligación que se impone de considerar los criterios de planeación que emite la Secretaría de Energía.

486. En primer lugar, se considera necesario aclarar que existe una diferencia entre la naturaleza de los organismos constitucionalmente autónomos y los órganos reguladores coordinados en materia energética, por lo que la autonomía de la cual gozan ambos debe entenderse de manera distinta.

487. El Pleno de este Alto Tribunal, ha determinado que en el sistema jurídico mexicano los órganos constitucionalmente autónomos no están sujetos ni atribuidos a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Éstos cuentan con funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, lo cual no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.⁹³

⁹³ Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2005, del Pleno de la SCJN, Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero, 22 de mayo de 2006.



488. En ese sentido, como se puede observar, existe una diferencia entre los órganos constitucionalmente autónomos y los órganos reguladores coordinados en materia de energía. Lo anterior implica que si bien, estos últimos cuentan con autonomía técnica y de gestión, su actuar está regido por el Ejecutivo Federal.

489. La Comisión Reguladora de Energía es un órgano a través del cual el Ejecutivo Federal ejerce sus facultades de regulación técnica, en materia de electricidad, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético. De ello se desprende que la autonomía con la que cuenta la Comisión no implica que deba estar separada de la política que ejerza el Poder Ejecutivo en la materia.

490. Así, la obligación constitucional del Ejecutivo Federal de establecer políticas públicas como medio para ejercer la rectoría del desarrollo nacional y garantizar que éste sea integral y sustentable debe ser atendida de manera homogénea.

491. Como se puede observar, si bien la Comisión Reguladora de Energía tiene autonomía técnica en la toma de sus decisiones, también existen obligaciones de coordinación, tanto con la Secretaría de Energía como con el resto de los órganos que componen el Sistema Eléctrico Nacional, por lo que su autonomía técnica, no implica que la Comisión sea un ente aislado que no se rija por lo establecido por el Ejecutivo Federal.

492. Por lo anterior, se estima que la autonomía técnica y de gestión de la Comisión Reguladora de Energía no es absoluta, en el sentido de que sigue siendo un órgano del Poder Ejecutivo Federal y por tanto forma parte de los órganos que componen el Sistema Eléctrico Nacional, por lo que conviene determinar cuáles son las obligaciones de coordinación entre ésta y la Secretaría de Energía.

493. En primer lugar, cabe mencionar que la autonomía con la que cuenta la Comisión Reguladora de Energía no implica que ésta se encuentre totalmente ajena a la política relacionada con el Sistema Eléctrico Nacional ni que no exista una relación natural con la Secretaría de Energía.



494. Podemos observar cómo, a través de diversas disposiciones de la ley que rige a los órganos reguladores coordinados, principalmente, los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional no deben dejar de ser considerados por la Comisión Reguladora de Energía, así como por el resto de los organismos que componen el Sistema Eléctrico Nacional.

495. Como ya fue establecido, la Secretaría de Energía cuenta con atribuciones para establecer, conducir y coordinar la política energética del país y para fijar los términos para fomentar la operación eficiente del Sistema Eléctrico Nacional y vigilar su cumplimiento, por lo que ésta no debe ser ajena a las actividades y funciones que realiza la Comisión Reguladora de Energía.

496. En ese sentido se destaca que la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, establece a través de distintas disposiciones que debe existir una relación coordinada entre dichos órganos, incluida la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Energía, en su carácter de dependencia encargada de establecer la política en el sector eléctrico.

"Artículo 3. ... 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."

497. De lo anterior se puede observar que la intención del legislador es que la autonomía técnica y de gestión de la Comisión Reguladora de Energía no ignore la relación constitucional que existe entre dicha Comisión y la Secretaría de Energía.

498. En ese sentido, este Máximo Tribunal considera que, incluso antes de la reforma impugnada a la Ley de la Industria Eléctrica, particularmente la de su artículo 12, ya existía una obligación implícita de que la Comisión Reguladora de Energía, como parte fundamental del Sistema Eléctrico Nacional, observara en su actuar los criterios de planeación del Ejecutivo Federal que emite a través de la Secretaría de Energía.



499. De esta forma, no se materializa una invasión de competencias por parte de la Secretaría de Energía, ya que dicha dependencia se encuentra facultada y obligada a emitir los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional.

500. Asimismo, el hecho de considerar los criterios de planeación de la secretaría en la materia no busca establecer reglas técnicas sobre la materia que limiten la actuación de la Comisión Reguladora de Energía, sino que exista un orden armónico y coordinado en la política del Ejecutivo Federal en materia energética.

501. En ese sentido, tampoco es acertada la visión de la parte demandante, en el sentido de que estamos ante la presencia de una reforma que impone una relación de supra subordinación de facto, en donde la Comisión en cuestión esté subordinada a la Secretaría de Energía.

502. Ello, ya que la obligación de considerar los criterios de planeación no implica que la Comisión dejaría de tener autonomía para la toma de decisiones con relación al otorgamiento de permisos, ya que ésta mantiene su rectoría para el otorgamiento de permisos.

503. Lo anterior, lleva a la conclusión de que dicha relación lejos de ser una de carácter jerárquico, es una de carácter coordinado, lo cual es congruente con el mandato constitucional que establece la coordinación que debe existir para lograr una política integral en materia energética, particularmente en el sector eléctrico.

504. Lo anterior es congruente con lo establecido en la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos mil trece en materia energética que previó la creación de la Comisión Reguladora de Energía.

"C. Comisión Reguladora de Energía. En lo que respecta a la Comisión Reguladora de Energía, y como ya se dijo, se incorpora dentro del artículo 28 constitucional como parte de los órganos reguladores en materia energética, tendrá bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica



que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que prevea la legislación que el Congreso de la Unión apruebe.

"Así, como parte de los órganos reguladores propuestos la Comisión Reguladora de Energía será un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, deberá regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Con la reforma propuesta dicha Comisión será el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta. Fomentará una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. En ese sentido, la reforma permitirá, como se mencionó líneas arriba que haya nuevos operadores en materia eléctrica, que participarán en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica.

"Así, en pocos años los mexicanos podremos elegir de manera libre la empresa que nos brindará las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica. Con esta reforma, la Comisión Federal de Electricidad usará de manera más eficiente sus recursos para potenciar al máximo las actividades eléctricas en las que participe. Esto es, podrá destinar su capital humano y económico, en aquellas actividades en las que ha resultado mucho más eficiente. Pero al mismo tiempo, el capital privado podrá intervenir en aquellas otras actividades en las que pudiera resultarle a dicha Comisión mucho menos atractivo o más onerosa su participación. **Así, no se debe dejar de mencionar que la política energética del país, tanto en materia de hidrocarburos como de electricidad seguirá estando en manos del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, por lo que la legislación secundaria deberá garantizar los mecanismos de comunicación y coordinación entre la Comisión Nacio-**



nal de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal. En suma, la incorporación de estos 3 órganos constitucionales autónomos se suman a los ya existentes en el artículo 28 constitucional, por lo que de manera genérica, les aplicarán las mismas reglas para la elección de los comisionados que integren sus órganos de gobierno, los requisitos que habrán de cumplir, los casos en los que podrán ser removidos, así como las demás disposiciones contenidas en dicho artículo, salvo la constitución del Fondo Mexicano del Petróleo, que estará sujeta a la integración que determine la ley en la materia." (Énfasis añadido)

505. De lo anterior, se puede observar que la intención del Constituyente fue que la Comisión Reguladora de Energía, si bien, cuenta con autonomía técnica y de gestión, deberá regirse por la política energética del Ejecutivo Federal, la cual será dictada por la Secretaría de Energía.

506. Asimismo, se puede observar que a partir de dicha reforma se dejó en manos del legislador federal, los mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo tanto la comunicación, como la coordinación entre la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal.

507. En ese sentido, se puede observar que la reforma impugnada al artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica, establece un mecanismo de coordinación, mediante el cual se establece una de las formas en las que la Comisión Reguladora de Energía deberá aplicar la política establecida por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía.

508. En soporte de lo anterior, de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil veintiuno, la razón por la cual se modificó la fracción I del artículo 12 de dicha ley, es porque existe la necesidad de que el otorgamiento de permisos de generación estuvieran alineados a los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional, ya que el otorgamiento indiscriminado de éstos podría poner en riesgo el adecuado funcionamiento de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

Asimismo, con la iniciativa de mérito se proponen las modificaciones siguientes:



"Prever la obligación de que los permisos a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica se encuentren sujetos a los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional emitidos por la Secretaría de Energía.

"Tal propuesta tiene un indiscutible sustento constitucional. En efecto, de lo previsto en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se deduce que corresponde exclusivamente a la Nación, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y, por ello, dicha función constituye un área estratégica reservada al Estado.

"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.

"En ese contexto, resulta claro que **los permisos de generación deben estar rigurosamente alineados a los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional. De lo contrario, su proliferación indiscriminada** –como lamentablemente sucedió a raíz de la reforma constitucional en materia de energía, del 20 de diciembre de 2013– **constituye un grave riesgo para el adecuado funcionamiento de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.**" (Énfasis añadido)

509. De lo anterior se desprende que la reforma tuvo como objeto consolidar una política coordinada en la materia, lo cual resulta congruente con el mandato constitucional y legal vigente que rige el Sistema Eléctrico Nacional, cuya planeación está a cargo de la Secretaría de Energía.

510. Asimismo, como ya se mencionó, en respuesta al mandato constitucional que crea la Comisión Reguladora de Energía, se emitieron las leyes secundarias que contribuyen a determinar la naturaleza de la Comisión Reguladora de Energía, para lo cual se emitió también la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.



511. Así, la Comisión Reguladora de Energía, como órgano regulador, está obligada a tomar en consideración los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional, aun cuando se trate del otorgamiento, modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación de los permisos de generación de electricidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

512. Lo anterior, se reconoce en el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución, en materia energética, publicado el veinte de diciembre de dos mil trece, ordenó adecuar el marco jurídico para que la Comisión Reguladora de Energía, se convirtiera en órgano regulador coordinado por la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión para la emisión y administración de los permisos y autorizaciones de que se trata.

513. Ello, con base en las políticas públicas del Ejecutivo Federal, como lo son las políticas energéticas y planeación del sistema en la materia, que son consideradas áreas estratégicas, exclusivas del Estado conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

514. Otro mecanismo de coordinación que podemos observar, que el legislador federal optó para cumplir con los fines constitucionales vigentes en la materia, fue la creación de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la cual dispone que para efectos de la coordinación a que se refiere el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, se creó el Consejo de Coordinación del Sector Energético, que presidirá la Secretaría de Energía.

515. Dicho consejo tendrá la función de dar a conocer a los órganos reguladores coordinados en materia energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía y emitir recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal; así como analizar, en su caso, las recomendaciones y propuestas de los órganos reguladores coordinados sobre la política energética y programas del Ejecutivo Federal; y analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas.



516. Así, el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional son materias exclusivas del Gobierno Federal, a cargo de la Secretaría de Energía, por lo que los criterios que se emitan como parte de la política en la materia, deberán ser observadas no sólo por la Comisión Reguladora de Energía, sino por todos los órganos reguladores del Estado en materia de energía eléctrica, incluso en la expedición de permisos de generación.

517. Por todo lo anterior, se considera que los argumentos de la parte demandante son **infundados**, ya que con base en todo lo expuesto, se concluye que, por el contrario, si la Comisión Reguladora de Energía otorgara permisos de generación sin considerar la política estatal en la materia, ésta actuaría en contravención del mandato constitucional y legal que ya se ha analizado. Ello, pues todos los órganos y poderes involucrados en la rectoría del Estado en el área estratégica de planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional deben actuar de manera coordinada para que haya una adecuada política en materia energética.

518. Por lo tanto, la reforma al artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica no se considera violatoria del artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución, puesto que no se materializa la invasión de facultades que esgrime la accionante, ya que la Comisión Reguladora de Energía debe actuar conforme a los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía, como órgano regulador coordinado del Estado en materia de energía eléctrica.

VI.6 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN F

Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica

519. La parte accionante aduce que la reforma impugnada, particularmente en lo relativo a la modificación del orden de despacho, la modificación del régimen de los certificados de energías limpias y los artículos cuarto y quinto transitorios ocasionan un desequilibrio en la regulación tarifaria de la industria eléctrica, lo cual podría provocar una afectación de los consumidores por la posible elevación de costos en las tarifas, lo cual conllevaría la violación de diversos derechos humanos, reconocidos en los artículos 4o., 6o., 14 y 16 constitu-



cionales, así como de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

520. Particularmente, la parte accionante considera que se violan los derechos humanos al mínimo vital (vida digna), a una vivienda digna y decorosa, a la salud, a la alimentación, al libre esparcimiento, a gozar de los adelantos tecnológicos y al acceso a Internet.

521. En primer lugar, en cuanto al derecho de acceso a una vivienda digna, se señala que en razón de que el suministro básico del fluido eléctrico no se encuentra disponible a un precio justo, sino a precios distorsionados por mecanismos que no permiten que la tarifa se ajuste a niveles eficientes en el mercado, por lo que se afecta la competitividad, el derecho a vivir dignamente y, por otro, al desarrollo integral y sostenido de todas las ramas productivas, comerciales y de prestación de servicios. Ello considerando que la electricidad es un insumo indispensable de la vivienda y toda actividad contemporánea.

522. De igual manera, considera que con la reforma se afectarían los derechos a la salud y alimentación. Adicionalmente, argumentan que la afectación a los usuarios por las tarifas eléctricas también tendría un impacto en el goce y ejercicio de los derechos al libre esparcimiento, a gozar de los adelantos tecnológicos y al derecho de Internet.

523. También consideran que se ve afectado el derecho a la vida digna, pues la afectación a las y los usuarios en el acceso a energías limpias y, en general, a la energía eléctrica en los términos ya mencionados, tendrían un impacto negativo en el goce y ejercicio de sus derechos ya mencionados.

524. Finalmente, considera que la afectación en los mecanismos de determinación de tarifas eléctricas entraría dentro del ámbito de tutela del derecho al mínimo vital, puesto que dicho derecho se ve afectado por una norma que tiene incidencia en los ingresos de las familias mexicanas respecto de la prestación de un servicio básico indispensable que debe ser permanente y adecuado.

525. Considera que la reforma a los artículos 3, 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26, 35, párrafo primero; 53, 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II,



de la Ley de la Industria Eléctrica se viola el principio de proporcionalidad como test para determinar la razonabilidad de los actos de autoridad que restringen derechos, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.

526. La parte accionante considera que es necesaria la realización de un test de proporcionalidad, a través del cual estima que la reforma impugnada no supera ninguna de las gradas del mismo: (i) admisibilidad e idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en sentido estricto, analizando en cada uno de ellos la exigencia que toda intervención en los derechos fundamentales debe cumplir.

527. En su opinión, la medida impugnada no supera ninguna grada del test de proporcionalidad, la parte accionante considera que debe ordenarse la declaratoria general de invalidez de las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica.

528. En ese sentido, en concordancia con lo discutido en la sesión del siete de abril de dos mil veintidós, se reiteran las consideraciones que se estudian la "cuestión A", y la "cuestión C", a partir de las cuales se reitera la validez de los artículos 3, fracciones XII, XII Bis y XIV; 4, fracción I; 12, fracción I; 35, y 108, fracción V, adicionados o modificados de la Ley de la Industria Eléctrica.

529. En relación con los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, a pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno plantearon la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento establecido, 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.

VI.7 ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN G

Principios del Sistema Eléctrico Nacional

530. En su octavo concepto de invalidez, la parte accionante señala que los artículos 3, 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 53; 101; 108, fracciones V



y VI, y 126, fracción II, así como el cuarto y quinto transitorios, violan el contenido de los artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 constitucionales, así como diversos transitorios del Decreto de reformas constitucionales en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, en tanto que atentan contra los objetivos del Sistema Eléctrico Nacional.

531. Lo anterior, lo hacen tomando en cuenta tres cuestiones principales. En primer lugar, argumentan que se atenta contra la reforma de dos mil trece por la cual se llevó a cabo desintegración vertical del monopolio que tenía el Estado en favor de la apertura del mercado; en segundo lugar, consideran que las reformas impugnadas son contrarias al principio de eficiencia económica, y; por último, señalan que las reformas impiden que el Estado Mexicano cumpla con las obligaciones de transición a energías limpias. Todo ello en contravención de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

532. A manera de conclusión, señalan que la reforma impugnada deja en un estado de incertidumbre tanto a los integrantes del Sistema Eléctrico Nacional como a los consumidores del mismo, violentando de esta manera el principio de seguridad jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

533. Cabe señalar que los argumentos vertidos se encuentran intrínsecamente relacionados con el resto de los conceptos de validez planteados por la parte accionante, mismos que ya se han analizado. Por ello se reiteran las conclusiones a las que se llegaron en las cuestiones A, B, C, D, E y F.

534. Por un lado, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción V, inciso b); 4, fracción VI; 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados, en sus porciones normativas que se indican en los resolutivos, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

535. Finalmente, se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones XII, XII Bis y XIV; 4, fracción I; 12, fracción I; 35 y 108, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en



el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, así como la de los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto.

VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente**, pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción V, inciso b), en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento", 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, en su porción normativa "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", 53, en su porción normativa "podrán celebrar", 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", 108, fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", y 126, fracción II, en su porción normativa "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", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones XII, en su porción normativa "Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física", 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible", 12, fracción I, en su porción normativa "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléc-



trico Nacional establecidos por la secretaría", 35, párrafo primero, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse", y 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, al tenor de la interpretación conforme precisada en la cuestión C de este fallo, así como la de los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracción V, inciso b), en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción VI, en su porción normativa "unitarios", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 4, fracción VI, en su porción normativa "garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", 26, en su porción normativa "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", y 53, en su porción normativa "podrán celebrar", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" y 108, fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Sometida a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Mecanismo de certificados de energías limpias", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción VI, en su porción normativa "unitarios", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 4, fracción VI, en su porción normativa "garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", y 26, en su porción normativa "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", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", y 108, fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 126, fracción II, en su porción normativa "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", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas 7, denominado "Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica", y 8, denominado "Principios del Sistema Eléctrico Nacional", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracción V, inciso b), en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción VI, en su porción normativa "unitarios", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y presidente Zaldívar



Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 4, fracción VI, en su porción normativa "garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", 26, en su porción normativa "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", y 53, en su porción normativa "podrán celebrar", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" y 108, fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones votaron a favor. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos



Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 126, fracción II, en su porción normativa "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", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracciones XII, en su porción normativa "Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema eléc-



trico Nacional", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos del cuatrocientos cincuenta y cuatro al cuatrocientos cincuenta y siete, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Trato nacional a la luz del tratado integral y progresista de asociación transpacífico y del tratado entre México, Estados Unidos y Canadá", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción XII Bis, 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, en su porción normativa "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", 53, en su porción normativa "podrán celebrar", 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" y 108, fracción VI, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Sometida a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Mecanismo de certificados de energías limpias", se obtuvieron los resultados siguientes:



Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez de los artículos 3, fracciones V, inciso b), en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento", XII, en su porción normativa "Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física", y 53, en su porción normativa "podrán celebrar", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario



Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Supuestos de revocación permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio cuarto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de las consideraciones,



González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía", consistente en reconocer la validez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaria", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas 7, denominado "Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica", y 8, denominado "Principios del Sistema Eléctrico Nacional", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracciones XII, en su porción normativa "Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reco-



nocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos



Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional", de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio cuarto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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



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

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se determinó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea que la señora Ministra Ortiz Ahlf no está incurso en una causa de impedimento para conocer este asunto. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf no participó en esta votación.

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

Nota: La ejecutorias relativas a la controversia constitucional 89/2020 y a la contradicción de tesis 293/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo III, marzo de 2022, página 2047, con número de registro digital: 30463 y Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 96, con número de registro digital: 24985, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.), 2a./J. 103/2018 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.) y 2a./J. 9/2017 (10a.) y aisladas 1a. CLXV/2018 (10a.), 1a. L/2016 (10a.) y P. VIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas, 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto parcialmente disidente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

En las sesiones de cinco y siete de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió el asunto citado al rubro, cuyo engrose estuvo bajo mi encargo. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por diversas senadoras y senadores del Congreso de la Unión, quienes impugnaron el decreto de nueve de marzo de dos mil veintiuno que reformó la Ley de la Industria Eléctrica, que modificó diversas disposiciones tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"V. Central eléctrica legada: Central eléctrica que, a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, 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:</p> <p>"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y se encuentra en condiciones de operación, o</p> <p>"b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa;</p> <p>"VI. a XI. ...</p> <p>"XII. Contrato de cobertura eléctrica: Acuerdo entre participantes del mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica</p>	<p>"Artículo 3. ...</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"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:</p> <p>"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado; y,</p> <p>"b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;</p> <p>"VI. a XI. ...</p> <p>"XII. Contrato de cobertura eléctrica: Acuerdo entre participantes del mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía</p>



o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos;

"XIII. ...

"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;

"XV. a LVII. ..."

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;

"XIII. ...

"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;**

"XV. a LVII. ..."



<p>"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.</p> <p>"...</p> <p>"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios;</p> <p>"II. a V. ...</p> <p>"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."</p>	<p>"Artículo 4. ...</p> <p>"...</p> <p>"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;</p> <p>"II. a V. ...</p> <p>"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."</p>
<p>"Artículo 12. La CRE está facultada para:</p> <p>"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta ley y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>"II. a LIII. ..."</p>	<p>"Artículo 12. ...</p> <p>"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>"II. a LIII. ..."</p>



"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. 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 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 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, el generador, generador exento o usuario final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, **los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga** podrán optar por **agruparse para** realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"I. a V. ..."

"I. a V. ..."



<p>"Artículo 53. Los suministradores de servicios básicos celebrarán contratos de cobertura eléctrica <u>exclusivamente</u> 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."</p>	<p>"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."</p>
<p>"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."</p>	<p>"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."</p>
<p>"Artículo 108. El Cenace está facultado para:</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional;</p> <p>"VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del</p>	<p>"Artículo 108. ...</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;</p> <p>"VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del</p>



mercado eléctrico mayorista, de conformidad con las reglas del mercado;	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;
"VII. A XXXIV. ..."	"VII. a XXXIV. ..."
"Artículo 126. Para efectos de las obligaciones de certificados de energías limpias:	"Artículo 126. ...
"I. ...	"I. ...
"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;	"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;
"III. a V. ..."	"III. a V. ..."
Artículos transitorios	
	"Cuarto. Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica."



"Quinto. Los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada."

La mayoría de las y los integrantes de este Pleno, decidieron validar diversas normas que formaron parte de la reforma, así como desestimar la acción respecto de otras.

Artículos que se declararon válidos	Artículos sobre los que se desestimó la acción de inconstitucionalidad
- Artículo 3, fracción XII	- Artículo 3, fracción V, b)
- Artículo 3, fracción XII Bis	- Artículo 4, fracción VI (costos unitarios)
- Artículo 3 fracción XIV	- Artículo 4, fracción VI (garantizando)
- Artículo 4, fracción I	- Artículo 26
- Artículo 12, fracción I	- Artículo 53
- Artículo 35	- Artículo 101
- Artículo 108, fracción V	- Artículo 108, fracción VI
- Artículo cuarto transitorio	- Artículo 126, fracción II
- Quinto transitorio	



En atención a lo anterior, la elaboración del engrose se basó en la discusión del Pleno en las sesiones correspondientes, así como en los comentarios de la y los Ministros sobre las primeras versiones del engrose, en donde se mantuvieron los argumentos del proyecto original que sustentaron la validez de los artículos que se reconocieron constitucionales y, por otra parte, se eliminaron aquellas argumentaciones relacionadas con los artículos sobre los cuales se desestimó la acción.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente voto precisaré las razones por las cuales disiento de la resolución mayoritaria, al considerar que los artículos sobre los que se desestimó la acción de inconstitucionalidad debieron declararse constitucionales.

Asimismo, expresaré los motivos por los cuales estimo que el apartado de consideraciones previas, eliminado a petición de la mayoría de los integrantes del Pleno, resultaba necesario para entender los alcances de la sentencia de la presente acción.

Para ello, el presente voto mantendrá la estructura adoptada en el proyecto original, de tal manera que se analizará: (i) la necesidad de implementar la metodología a partir de la cual se resolvió el presente asunto; (ii) la importancia de las consideraciones previas que contenía el proyecto original; y, (iii) el estudio de los artículos sobre los cuales se desestimó la acción, que en mi consideración, son constitucionales.

i. Metodología adoptada por el proyecto

En este apartado destacaré las razones por las cuales (a) la metodología de estudio ameritaba un estudio individualizado de las normas y no como parte de un sistema normativo; y, (b) la división temática que adoptó la sentencia.

a. Metodología de estudio

Como se puede observar de la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, la metodología de análisis de normas que se aducen inconstitucionales varía caso por caso. Cada una de las y los Ministros, hemos optado por la metodología de análisis que consideramos más adecuada al caso concreto, sin que exista un criterio o parámetro establecido para determinar cuál es la que debe adoptarse para cada caso.

Estimo que dicha actuación del Tribunal Pleno es totalmente acorde con los principios fundamentales de todo Tribunal Constitucional, la cual se caracteriza por la diversidad de perfiles en su conformación que enriquecen y direccionan la resolución de los asuntos que son sometidos a consideración.



Contrario a los comentarios de diversos integrantes de este Tribunal Pleno, considero que en el caso bajo análisis, la reforma impugnada no podía ser analizada como un sistema normativo.

Si bien, en ocasiones puede ser pertinente e, incluso necesario, hacer el análisis de constitucionalidad de una reforma en su conjunto, lo cierto es que dependiendo del caso concreto puede existir un riesgo fundado de que este Máximo Tribunal no analice adecuadamente los vicios de constitucionalidad que podrían tener únicamente algunos de los elementos que componen una reforma o decreto legislativo.

Bajo mi consideración, por regla general, el estudio de constitucionalidad de las normas debe partir de un análisis individualizado de los artículos o porciones normativas que sean impugnadas, a pesar de que los argumentos de la parte accionante, no se hayan focalizado de manera independiente y particularizada.

Lo anterior, me parece que garantiza el principio de división de poderes, sin que de manera indirecta este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la idoneidad de una decisión o acuerdo legislativo, más allá de su constitucionalidad. Ello, sin que eso signifique que la Suprema Corte deje de desempeñar su papel de máximo intérprete de la Constitución y protector de los intereses más sensibles de las personas y comunidades de nuestra sociedad.

En mi opinión, la metodología de análisis puede hacerse de manera holística como un sistema normativo siempre que: (i) las normas impugnadas no puedan subsistir de manera evidente, a partir de la invalidación de otras, por lo que las mismas se tornen inoperantes; o (ii) si a pesar de lo anterior, la invalidación de ciertas porciones o normas sean la razón que motiva la reforma impugnada.

Bajo esta lógica, la razón por la cual, en este caso, no podía analizarse el decreto impugnado a partir de un sistema normativo es porque el decreto en concreto no se encuadra en las excepciones que referí en el párrafo anterior.

En otras palabras, al invalidar ciertas porciones normativas del decreto impugnado, no desarticula el mismo, ni pierde su razón de ser, a la luz de la finalidad del acto legislativo.

b. División temática del proyecto

La reforma a la Ley de la Industria Eléctrica se puede dividir –a grandes rasgos– en 4 modificaciones principales que se ven reflejadas en la totalidad de los artículos impugnados de dicha ley.



- La modificación del orden de despacho.
- La modificación al régimen de certificados de energías limpias.
- La inclusión de los supuestos de revocación permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía.
- La modificación para que la Comisión Reguladora de Energía considere los criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía.

Otra de las particularidades del caso, se relaciona con que al menos cinco conceptos de invalidez estuvieron encaminados a acreditar que la totalidad de los artículos impugnados relacionados con el orden de despacho, alegando la vulneración de disposiciones constitucionales de naturaleza muy diversa, presentando argumentos igualmente distintos. La parte accionante consideró que la reforma impugnada vulnera:

1. El artículo 28 constitucional, que reconoce el principio de la libre competencia y concurrencia, lo cual se abordó en la **cuestión A** de la sentencia.
2. El artículo 133 constitucional, por considerar que se vulneraron diversas disposiciones del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, lo cual se estudió en la **cuestión B** de la sentencia.
3. Los artículos 1o. y 4o., párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, así como el Acuerdo de París, por considerar que se trastoca el derecho a un medio ambiente sano y a la salud, lo cual se analizó en la **cuestión C** de la sentencia.
4. Diversos artículos constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, por considerar que la reforma conllevaría inequívocamente a un alza de tarifas a los usuarios finales, en perjuicio de diversos de sus derechos humanos, lo cual fue abordado en la **cuestión F** de la sentencia.
5. Los artículos 14, 16, 25, 26, 27 y 28 constitucionales, así como diversos transitorios de la reforma energética de 2013, en tanto que atentan contra los objetivos del Sistema Eléctrico Nacional, cuyo análisis se aborda en la **cuestión G** de la sentencia.

Dicho escenario, no sucedió en lo que respecta a los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de la Industria Eléctrica impugnada, esto es, **los supuestos**



de revocación, permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía, los cuales se analizaron en un único apartado correspondiente a la **cuestión D**.

Lo mismo ocurrió con el último tema que derivó del análisis del artículo 12, fracción I, del decreto impugnado, relacionado con la modificación para que la Comisión Reguladora de Energía considere los criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía, lo cual se estudió en la **cuestión E** de la sentencia.

ii. La importancia de las consideraciones previas que contenía el proyecto original

En el proyecto original, consideré fundamental establecer cinco consideraciones previas. La primera, recogía los antecedentes del Sistema Eléctrico Nacional; la segunda, se relacionaba con el marco constitucional que rige el Sistema Eléctrico Nacional; la tercera, por su parte, daba cuenta de las obligaciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional desde una perspectiva de derechos humanos; la cuarta, desarrolló la cristalización del acceso a la energía eléctrica como un derecho humano; y, finalmente, la quinta daba una explicación sobre el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional.

En particular me referiré a tres de ellas, cuya ausencia en el engrose representaba, a mi parecer, una significativa oportunidad para este Alto Tribunal, de dotar de un verdadero sentido garantista y con perspectiva de derechos humanos, a la reforma impugnada: (a) el marco constitucional que rige el Sistema Eléctrico Nacional; (b) las obligaciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional desde una perspectiva de derechos humanos; y, (c) la cristalización del acceso a la energía eléctrica como un derecho humano.

a. El marco constitucional que rige el Sistema Eléctrico Nacional

Son pocas las ocasiones en las que la Suprema Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de la reforma constitucional de 2013, en lo que corresponde a la energía eléctrica. Una de esas ocasiones, antes de que fuera electa para integrar este Máximo Tribunal, fue en la resolución de la controversia constitucional 89/2020, en donde la Segunda Sala analizó el "*Acuerdo por el que se emite la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*", emitido por la Secretaría de Energía.

En mi opinión, el marco constitucional que se desarrolla en dicha controversia deja inconcluso el análisis y la visión de uno de los pilares de la reforma constitucional de 2013. Esto es, el alcance de la planeación y control del Sistema



Eléctrico Nacional, como área estratégica a cargo del Estado; así como el nuevo papel y naturaleza que asumió la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado.

Hasta el año 2013, todas las actividades relacionadas con la energía eléctrica eran concebidas como un área estratégica que estaba a cargo exclusivo de la Nación. Esto implicaba que, desde el punto de vista constitucional, particularmente a partir de lo señalado por el cuarto párrafo del artículo 28, las actividades relacionadas con la energía eléctrica no se considerarían como un monopolio, alejándose de la prohibición que contempla el primer párrafo de dicho artículo.

El veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó la reforma constitucional en materia de energía que reformó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, modificando sustancialmente el marco constitucional de la industria eléctrica en México.¹

En primer lugar, las actividades relacionadas con la industria eléctrica se dividieron en cuatro actividades principales: la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización de la energía eléctrica. Con esta división, la reforma constitucional limitó que dos de dichas actividades, la transmisión y la distribución, serían las únicas áreas de la industria que permanecerían como áreas estratégicas a cargo exclusivo de la Nación, abriendo a la iniciativa privada las actividades de generación y comercialización.

El procedimiento de dicha reforma se derivó de tres iniciativas presentadas por distintos grupos parlamentarios. El dictamen de las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores precisó que su objetivo principal era el de establecer un nuevo diseño institucional para el sector eléctrico nacional.

En dicho dictamen se establecieron dos cuestiones principales relacionadas con el Sistema Eléctrico Nacional: (i) la participación de empresas privadas en diversas áreas que habían sido exclusivas del Estado, incluida la de energía eléctrica; y, (ii) la creación de órganos reguladores coordinados en materia de energía o el reconocimiento de la Comisión Federal de Electricidad como una empresa productiva del Estado. En relación con el régimen existente de energía eléctrica, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales fueron modificados de la manera que se expone a continuación.

¹ 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 20 de diciembre de 2013.



a) Artículo 25 constitucional

El actual texto del artículo 25 de la Constitución Federal, en lo que respecta a la materia energética, fue modificado de la siguiente manera:

Antes de la reforma de 2013	A partir de la reforma de 2013
<p>"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 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.</p> <p>"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p> <p>"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la</p>	<p>"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.</p> <p>"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.</p> <p>"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público</p>



economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de



trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

"A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia."

Como se observa, y en lo que respecta al Sistema Eléctrico Nacional, las principales modificaciones que se hicieron se relacionan con: (i) el reconocimiento expreso de que el Estado tendrá la propiedad y el control sobre las empresas productivas del Estado; (ii) la Nación llevará a cabo la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos establecidos por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional; y, (iii) en estas actividades la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado. De dicha reforma también se destaca el **reconocimiento constitucional de la Comisión Federal de Electricidad como una empresa productiva del Estado.**

b) Artículo 27 constitucional, párrafo 6

Por su parte, el texto del artículo 27 constitucional, también fue modificado a raíz de la reforma de 2013, a través de la cual se implementaron los siguientes cambios.

Antes de la reforma de 2013	A partir de la reforma de 2013
<p>"Artículo 27. ...</p> <p>"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las 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.</p> <p>"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. <u>Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.</u> Corresponde exclusivamente a la Nación <u>generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación</u></p>	<p>"Artículo 27. ...</p> <p>"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.</p> <p>"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</p>



de servicio público energía eléctrica (sic), no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que se requieran para dichos fines. ..."

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. ..."

A raíz de dicha reforma, las actividades de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer que estaban reconocidas en el artículo 27 constitucional, fueron reagrupadas para que éstas pudieran ser catalogadas en cuatro actividades principales: generación, transmisión, distribución y comercialización. Lo anterior con el fin de abrir al sector privado dos de ellas, la generación y la comercialización. Con ello, quedaría a cargo exclusivo de la Nación la transmisión y distribución.

Asimismo, se estableció que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica corresponderían exclusivamente a la nación. Sobre estas actividades se mantuvo la prohibición de concesiones, con la salvedad de que se abrió la posibilidad para que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes. Finalmente, se destacó la posibilidad de que los particulares participaran en la generación y comercialización de la energía eléctrica.

c) Artículo 28 constitucional

La última modificación constitucional sobre la industria eléctrica del año 2013 fue la relacionada con el artículo 28, que se refiere a la prohibición de monopolios en el Estado. Las modificaciones fueron las siguientes.

Antes de la reforma de 2013	A partir de la reforma de 2013
<p>"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, (sic) las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a (sic) las prohibiciones a título de protección a la industria. ...</p>	<p>"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. ...</p>



"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y 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 Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. ..."

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía **–minerales radioactivos 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 Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. ..."

El artículo 28 constitucional establece la prohibición general a los monopolios y a las prácticas de esta índole. Asimismo, en su párrafo cuarto se señalan aquellas excepciones que no serán consideradas como monopolios o prácticas monopólicas, por ser "áreas estratégicas". Estas áreas, son aquellas actividades



económicas que se encuentran reservadas de manera exclusiva al Estado, por ser consideradas de interés general para el desarrollo económico del país por lo que el Estado puede manejarlas con libertad a través de los mecanismos que se consideren necesarios para su operación.

Así, como se observa del texto vigente reformado en 2013, se establece la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas, a excepción de las mencionadas en el párrafo cuarto de dicho precepto. Dentro de dichas excepciones, se eliminó la referencia expresa al área estratégica de "electricidad", añadiendo como excepción la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos señalados en el artículo 27 constitucional.

Por su parte, el segundo párrafo de este precepto constitucional que no fue modificado con la reforma reconoce la libre competencia, principio que permite la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de oferta y la demanda. Por su parte, también se establece la libre competencia se refiere a que el Estado no debe permitir que los agentes económicos desarrollen prácticas que busquen desplazar a los competidores, y, por tanto, dominen el mercado.

d) Régimen transitorio

Del régimen transitorio de dicha reforma, se introdujeron 21 artículos encaminados a operativizar la reforma en materia energética del 2013. A partir de dicho régimen, se buscó proteger la seguridad energética para incentivar a diversos participantes al mercado eléctrico mayorista.

Asimismo, se buscó la implementación de un régimen de sustentabilidad que buscara la protección del derecho a un medio ambiente sano, a partir de la generación de energía a partir de fuentes renovables de generación de "energías limpias".

No obstante lo anterior, también es cierto que el régimen transitorio buscó fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad como una de las nuevas empresas productivas del Estado.

"Tercero. La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y **Comisión Federal de**



Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este decreto. ..."

"**Décimo séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que **el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente**, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que interviengan **empresas productivas del Estado**, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos. **En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.** ..."

"**Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la **creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.**

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaría del ramo en materia de hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. **Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión**, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.



- "IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.
- "V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.
- "VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.
- "Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."



De los artículos transcritos puedo llegar a diversas conclusiones que fortalecen la rectoría del Estado en materia de electricidad.

La primera de ellas se relaciona con la consolidación de la Comisión Federal de Electricidad como una empresa productiva del Estado. Dicho encargo, implicaba que la Comisión Federal de Electricidad se fortaleciera como empresa del Estado, en atención a la creación de un valor económico e incrementar los ingresos de la nación.

Ello, en ningún momento implicó que la comisión hubiera perdido su función de prestar el servicio público de transmisión y distribución. De ahí que su fortalecimiento resulte primordial para cumplir el objeto por la cual fue transformada, así como para garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico.

La segunda conclusión, se relaciona con la transición energética para fomentar el uso de energías limpias. Como se puede observar, del régimen transitorio, se determinó que el Congreso de la Unión realizaría las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procuraría la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la reforma.

Asimismo, se hizo énfasis en que las empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminuirían la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En ese sentido, contrario a lo argumentado por la mayoría de las y los Ministros del Tribunal Pleno, en la discusión de la presente acción, en ningún momento se pretendió que los particulares sustituyeran a la Comisión Federal de Electricidad, como únicos generadores de energías limpias. Por el contrario, se motivó al legislador federal a establecer un marco regulatorio sólido, para garantizar que la empresa productiva del Estado generara energía eléctrica, a partir de energías limpias.

b. La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional desde una perspectiva de derechos humanos.



La segunda consideración previa que la mayoría de las y los Ministros determinaron eliminar, fue la relacionada con el alcance del área estratégica del Estado, consistente en la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional.

La reforma constitucional estableció que **la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional** también sería un área estratégica a cargo exclusivo de la nación, la cual tampoco podría ser considerada como un monopolio, para efectos del artículo 28, primer y cuarto párrafo constitucional. Cuestión que resulta de gran relevancia para entender la dimensión bajo la que debe analizarse la constitucionalidad de la reforma impugnada.

En el proyecto original destacué que la intención del legislador al disponer como áreas estratégicas el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución, fue que el Estado ejerciera la función reguladora de la industria eléctrica, aun con la participación de particulares en la generación y transmisión de energía eléctrica. En ese sentido, la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 buscó garantizar la rectoría del Estado en materia de electricidad.

Para ello, se confirió al Congreso de la Unión una libertad configurativa a efecto de establecer las condiciones conforme a las cuales el Estado podría llevar a cabo dicho control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional, en tanto una actividad necesaria para el desarrollo económico nacional que influye de manera directa en el bienestar de todas y todos los mexicanos.

Con el fin de dar cabal cumplimiento a dicha actividad, la reforma constitucional expresamente buscó el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, empresa productiva del Estado en la materia, con el objetivo de fortalecer la soberanía nacional, el crecimiento económico, y una distribución más justa de la riqueza, como establece el artículo 25 constitucional. Asimismo, la reforma tuvo como objetivo específico fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad para que pudiera garantizar un servicio público de la energía eléctrica.

Tomando en cuenta lo anterior, en el proyecto original se destacó que diversos órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas han señalado que la apertura al sector privado de actividades esenciales, como el servicio público de la electricidad, implica que el Estado mantiene a su cargo



la obligación de garantizar que los servicios públicos no se vean afectadas por la privatización de dichas actividades.²

Con base en lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, se concluyó que si bien la privatización no está prohibida por sí misma, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; cuando esto sucede, los Estados tienen la obligación de establecer un marco normativo sólido que sujete a los proveedores privados a normativas estrictas que les impongan las denominadas "obligaciones de los servicios públicos". Ello con el fin de que la privatización tenga como consecuencia que el disfrute de los derechos enunciados en dicho pacto no esté condicionado a la capacidad de las empresas privadas de proveer el servicio, sobre todo considerando que ésta puede ir acompañada de una falta de rendición de cuentas.³

Una de esas medidas que es imperante, fue el fortalecimiento de las capacidades del Estado, a través de sus empresas productivas, para garantizar el derecho que se vincula al suministro de los servicios, mismo que se abordará en el siguiente apartado.

Así, no puede afirmarse que la Comisión Federal de Electricidad tenga ventajas indebidas a su favor, pues su naturaleza no la coloca en igualdad de condiciones frente a los demás competidores del mercado, toda vez que se trata de un ente de derecho público que busca objetivos de interés común, y no un fin de lucro, como sucede con las empresas privadas.⁴

b. La cristalización del acceso a la energía eléctrica como un derecho humano

El proyecto original planteó, a mi parecer, una gran oportunidad para que el Tribunal Constitucional Mexicano reconociera el acceso a la energía eléctrica como un derecho humano.

² Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/73/396, p. 16.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General número 24: sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, 2017, párrs. 21-22.

⁴ Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014; como se puede observar en el segundo párrafo del artículo 4 de la citada ley, la Comisión Federal de Electricidad debe actuar en beneficio de la población, procurando que se minimicen los costos de la industria eléctrica.



No tengo dudas de que el acceso a este derecho se ha consagrado como un elemento indispensable para garantizar los derechos humanos de las personas y al mismo tiempo, como un derecho autónomo cuya garantía protege una necesidad de primer nivel para todas las personas.

Actualmente ni la Constitución Federal, ni ningún tratado de los que México es Parte, reconocen expresamente a la energía eléctrica como un derecho humano. Sin embargo, existe una variedad de derechos fundamentales que se encuentran en una situación similar, como el derecho al agua, mismo que no se encuentra reconocido de manera textual en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sin embargo, con relación a éste, el Comité encargado de supervisar e interpretar este pacto concluyó que los derechos enunciados en el artículo 11 no integran una lista exhaustiva, sino enunciativa, que permite reconocer que existen otros derechos humanos que pueden ser cristalizados como tales, en virtud de la importancia que adquieren con el paso del tiempo y la evolución de las necesidades sociales.⁵

Como he señalado en distintas oportunidades, tanto la Constitución de nuestro país como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, son instrumentos vivos que ameritan una interpretación evolutiva a la luz de las condiciones que se viven día con día.⁶

Con base en todo ello, el proyecto original sostenía que **el acceso a la energía eléctrica es un derecho humano con una doble dimensión**. La dimensión subjetiva, se refiere a la energía eléctrica como un componente necesario para garantizar los derechos humanos a la vida, integridad personal, salud,

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General número 15: El derecho al agua*, Naciones Unidas, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, pp. 5-7.

⁶ Tesis, 1a. CDV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 714, registro digital: 2007981, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO."; TEDH, *Caso Vo. Vs. Francia*, Sentencia de 8 de julio de 2004, (No. 53924/00), párrs. 75, 82, 84 y 85; Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 237.



vivienda, trabajo, entre otros. Por su parte, la dimensión objetiva implica que la energía eléctrica es un derecho independiente, cuya denegación arbitraria e indiscriminada pudiera generar una violación autónoma.

Para acreditar esta dimensión y, por tanto, su cristalización como derecho humano, en el proyecto se destacaron ejemplos de cómo las personas dependemos de la electricidad en mayor o menor medida. Asimismo, se realizó un estudio de derecho comparado a efecto de observar la existencia de legislaciones nacionales que ya reconocen a la electricidad como un derecho humano, así como la condición de personas electrodependientes para aquellas cuya vida depende inexorablemente de ésta.⁷

De igual forma, se precisó que otros tribunales han reconocido a la energía eléctrica como un derecho humano. Es el caso del Tribunal Supremo de Madras de India, que ha reconocido –y reiterado–⁸ que el acceso a la energía eléctrica es un derecho humano del que gozan todas las personas, en los términos que se precisan a continuación.

"El derecho a la electricidad de una persona en ocupación de tierras del Gobierno Poromboke está reconocido en el Código de Distribución y **es parte integral del logro de los derechos socioeconómicos**. Está intrínsecamente relacionado con la reducción de la pobreza. La electricidad es un componente implícito y una faceta de los derechos humanos. A la luz de la discusión anterior, los demandados deberían haberse presentado para proporcionar el suministro de electricidad a los peticionarios, en lugar de oponerse a la reparación solicitada.

"**El acceso a la electricidad debe interpretarse como un derecho humano**, por supuesto, a los requisitos que deben satisfacerse en virtud de las leyes de electricidad. La negación de la misma, aun con el cumplimiento de los requi-

⁷ Tal es el Caso de Argentina. La Ley 27.351 de la República de Argentina establece la gratuidad del servicio eléctrico para los usuarios electrodependientes. El beneficio aplica a todo ciudadano inscrito en el Registro de Electrodependientes por Cuestiones de Salud (RECS). Además de obtener sin cargo el servicio de energía eléctrica, los usuarios inscritos en el RECS tienen derecho a reclamar un equipamiento que asegure una provisión de energía continua y estable en el caso de alteración del suministro regular.

⁸ India, Corte Constitucional, *Chaman Lal Vs. el Estado de Himachal Pradesh & Ors*, sentencia del 20 de noviembre de 2018, párr. 4.



sitos, equivaldría a una violación de los derechos humanos.⁹ **(énfasis añadido)**

Otro ejemplo de cómo la energía eléctrica se ha cristalizado como un elemento indispensable para temas de seguridad, se observa en el alumbrado público, servicio que constituye un instrumento útil para el combate a la delincuencia e incluso considerado como un mecanismo para abatir la violencia contra las mujeres.

Considero, incluso, que el simple uso doméstico de la energía eléctrica es suficiente para sostener la consagración de ésta como un derecho humano autónomo, indispensable para realizar las actividades de nuestras vidas, por lo que cuenta con la protección del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de nuestra Constitución.

Finalmente, considerando que el acceso a la energía ha surgido y se ha garantizado a partir de un desarrollo progresivo, de carácter prestacional, se constata que estamos ante un derecho de naturaleza social. En ese sentido, al igual que el resto de los derechos de este tipo, su garantía implica la adopción de una obligación inmediata de asegurar a las personas un nivel esencial para el acceso a éste, así como una obligación de cumplimiento progresivo.

Por todo lo anterior, estimo que la generación y comercialización de la energía eléctrica no es una actividad con un carácter meramente económico. Estas actividades están intrínsecamente ligadas con la garantía de un derecho fundamental cuyo principal garante es el mismo Estado, quien no sólo está facultado para fortalecer a los órganos estatales encargados de garantizar este derecho, sino que está obligado a hacerlo.

A fin de dar una perspectiva de derechos humanos a un tema que pudiera parecer ajeno a la garantía de los mismos, el proyecto buscó solventar esta falta de visión, por lo que, a mi juicio, este Tribunal Constitucional encargado de velar por la protección de los derechos humanos de todas las personas, particularmente de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, debió aprovechar la oportunidad de ahondar en el reconocimiento constitucional y convencional implícito que ya tiene el acceso a la energía eléctrica.

⁹ India, Corte Constitucional, *T.M.Prakash Vs. The District Collector*, sentencia del 27 de septiembre de 2013, párrs. 69 y 70.



iii. Estudio de los artículos sobre los cuales se desestimó la acción, que considero son constitucionales

En este apartado me referiré únicamente a aquellos artículos sobre los cuales se desestimó la acción de inconstitucional y que, en mi opinión, debieron ser validados por este Alto Tribunal.

Con el fin de seguir la estructura de la sentencia me referiré a ellos en el siguiente orden, (a) orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional, a la luz del principio de libre competencia y concurrencia; y, (b) la reforma impugnada a la luz del derecho a un medio ambiente sano.

a. Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional, a la luz del principio de libre competencia y concurrencia

Las normas que consideré que componían el orden de despacho fueron los artículos que se observan a continuación y que, al mismo tiempo, impactaron en siete aristas que compusieron dicha modificación.

Modificación	Artículos
1. Contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física	Artículo 3o., fracción V
	Artículo 3, fracción XII
	Artículo 3, fracción XII Bis
	Artículo 4o., fracción VI
	Artículo 53
	Artículo 101
	Artículo 108, fracción VI
2. Costos unitarios	Artículo 4, fracción VI
3. Acceso abierto a la RNT y RGD	Artículo 4o., fracción I
4. Contratos legados para el suministro básico	Artículo 3, fracción XIV Artículo 26



5. Agrupación de los solicitantes de interconexión	Artículo 35
6. Criterios del Sistema Eléctrico Nacional	Artículo 108, fracción V
7. Central eléctrica legada	Artículo 3o., fracción V

De los artículos referidos, la mayoría consideró inconstitucionales los artículos 3, fracción V, inciso b), 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, toda vez que los mismos vulneraban el principio a la libre competencia y concurrencia reconocido en el artículo 28 constitucional.

Al respecto, no comparto dicho criterio, pues en mi opinión las modificaciones que se hicieron a dichas normas no otorgan ninguna ventaja indebida a la Comisión Federal de Electricidad. Además, de las discusiones del Pleno en las sesiones referidas, se puede observar que la mayoría de las y los Ministros utilizaron como parámetro para analizar la reforma impugnada, la propia Ley de la Industria Eléctrica de 2014, y no la Constitución Federal.

Antes de analizar las aristas de cada uno de los elementos que conforman el orden de despacho, es pertinente destacar que uno de los motivos principales de dicha reforma, fue el de garantizar la continuidad y seguridad de despacho de la energía eléctrica.

La eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad son los principios que rigen el Sistema Eléctrico Nacional. La continuidad, se refiere a la satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE.¹⁰ Por su parte, la seguridad de despacho hace alusión a la condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la Comisión Reguladora de Energía.¹¹

Al respecto, si bien, la Ley de la Industria Eléctrica no prioriza dichos principios, considero que, dado el carácter de la energía eléctrica como derecho humano, e incluso como bien constitucionalmente protegido de primer nivel, la Constitución Federal sí establece una obligación reforzada para garantizar el

¹⁰ Artículo 3, fracción XI, de la Ley de la Industria Eléctrica vigente.

¹¹ Artículo 3, fracción XLI, de la Ley de la Industria Eléctrica vigente.



acceso a la energía eléctrica, la cual se deriva de los artículos 1o., 25, 27 y 28 constitucionales, así del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

"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."

"**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 planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional**, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"...



"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e **impulsará a las empresas de los sectores social** y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

"**Artículo 27. ...**

"**La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación**, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."

"**Artículo 28. ...**

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el **eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.**"

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"**Artículo 2.**

"Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a **adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.**

"Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a **garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna** por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..." (**énfasis añadido**)



Con base en todo lo anterior, contrario a lo que argumentaron algunos de los integrantes del Tribunal Pleno, el hecho de garantizar el acceso a la energía eléctrica no puede entenderse como una priorización del principio de continuidad del servicio y de la seguridad de despacho, por encima de los demás principios, reconocidos en la Ley de la Industria Eléctrica.

Con independencia de que el resto de las y los integrantes del Pleno, no estén de acuerdo con el reconocimiento del acceso a la energía eléctrica como un derecho humano, es innegable que su falta de garantía conlleva a una o diversas violaciones a derechos humanos.¹² En ese sentido, la seguridad de despacho y la continuidad del servicio, deben ser entendidas como la garantía del acceso a la energía eléctrica, obligación imperativa derivada del mandato constitucional y convencional en la materia.

En ese sentido, el objeto de garantizar la seguridad de que todas y todos tengan acceso a la energía eléctrica trasciende más allá de los principios contemplados en la Ley de la Industria Eléctrica y se consagra como una obligación constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

1. Contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física

Entre otras cuestiones, la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno consideraron que, a través de la figura de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y su regulación, se modificó el orden y prelación en el despacho de energía en beneficio de las empresas productivas subsidiarias de Comisión Federal de Electricidad Generación.

¹² Organización de las Naciones Unidas, "Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna", *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Agenda 2030, Asamblea General, 2015; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 165; Corte IDH. *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439, párr. 81; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021, Serie C No. 432, párr. 43; Corte IDH. *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439, párr. 82; Corte IDH. *Caso comunidad indígena Yakye Axa v Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005, (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 125, párr. 162; Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre 1999 (Fondo). Serie C. No. 63 párr. 144; Corte IDH. *García Ibarra y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 17 de noviembre de 2015, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C. No 306, párr. 97.



La mayoría estimó que la generación y comercialización de la energía eléctrica constituyen servicios que deben prestarse en libertad de competencia, y que, contrario a ello, la reforma otorga preferencia al despacho de energía derivada de los contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física. Esto se traduce en beneficiar a las derivadas de las centrales eléctricas pertenecientes a la comisión.

En ese sentido, concluyeron que esta arista de la reforma impugnada es contraria a la finalidad de la reforma constitucional de 2013, cuyo objeto era que primara el principio de libre competencia y concurrencia entre los diversos participantes del mercado.

Al respecto, no puedo compartir dicha conclusión. En mi opinión la inclusión de estos contratos y su priorización en el orden de despacho no vulneran el principio de libre competencia y concurrencia reconocido en el artículo 28 de la Constitución Federal.

Para explicar el por qué difiero de la conclusión mayoritaria, en primer lugar, considero pertinente retomar el contenido de aquellos artículos sobre los cuales se desestimó la acción de inconstitucionalidad:

"Artículo 3. ...

"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: ..."

"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. ..."

"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 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.**"

"**Artículo 108.** ...

"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;** ..." (énfasis añadido)

La reforma impugnada reconoció en la ley a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física, así como a los participantes del mercado con las facultades para celebrarlo, que serán todos los suministradores de servicios básicos, entendiendo por ellos a cualquier permisionario que ofrece el suministro básico a los usuarios y representa en el mercado eléctrico mayorista a los generadores exentos que lo soliciten.

Este tipo de contratos no es otra cosa si no el compromiso de un generador de inyectar la energía generada a la Red Nacional de Transmisión, en las fechas y horas que se hubiesen pactado. En ese sentido, la entrega se debe hacer de conformidad con un programa acordado entre las partes, a partir de una hora específica, para que se garantice el despacho de energía en determinados momentos.

La priorización de dichos contratos en el orden de despacho, obedeció a la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la energía eléctrica, así como cumplir con el elemento de **continuidad del servicio como parte de la seguridad de despacho**, lo cual implica satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones baja.

Con base en los criterios analizados por este Alto Tribunal, se observa que hay dos dimensiones que se deben tomar en cuenta, cuando se analiza si una práctica



constituye o no una barrera a la libre competencia y concurrencia. Esto es, que no exista una ventaja exclusiva de derecho –*de iure*–, ni de hecho –*de facto*–.¹³

En ese sentido, como se puede observar la modificación a la Ley de la Industria Eléctrica, no menciona en ningún momento que se dará un trato diferenciado ni preferencial a la Comisión Federal de Electricidad. En ese sentido, no considero que se esté dando un trato *de iure*, diferenciado a la empresa productiva del Estado.

En segundo lugar, si bien la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica impuso la obligación de que este tipo de contratos fueran llevados a cabo exclusivamente por un suministrador de servicios básicos. Este tipo de suministrador se refiere a **cualquier permisionario que ofrezca el servicio**, el cual puede ser tanto un ente privado como uno público, que cumpla con los requisitos para poder ser suministrador.

Contrario a lo alegado, en el sentido de que la única empresa que actualmente funge como suministrador de servicios básicos, es la Subsidiaria de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, existen empresas que han adquirido permisos de la Comisión Reguladora de Energía para realizar las actividades de Suministrador de Servicios Básicos, como se acredita a través de los permisos número E/2068/SB/2018, E/2069/SB/2018, y E/2070/SB/2018 emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, lo cual es indicativo de que no se trata de un mercado al cual únicamente la Comisión Federal de Electricidad puede acceder.¹⁴

En este sentido, no comparto que la inclusión de los citados contratos en la ley implique que única y exclusivamente pueda celebrarlos la Comisión Federal

¹³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 14/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 24 de junio de 2013; Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 35/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 24 de junio de 2013; Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 35/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 16 de octubre de 2018; Sentencia recaída al amparo en revisión 837/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 15 de marzo de 2017.

¹⁴ BH Energy Supply (Núm. Permiso E/2068/SB/2018 aprobado mediante resolución RES/1646/2018), enlace y representación gubernamental T&M (Núm. Permiso E/2069/SB/2018 aprobado mediante resolución RES/1647/2018) y suministro básico del centro SUBACE (Núm. Permiso E/2070/SB/2018 aprobado mediante resolución RES/1648/2018)



de Electricidad, a través de su subsidiaria respectiva y con ello se les dé una ventaja indebida que vulnere el principio de la libre competencia y concurrencia, reconocido en el artículo 28 constitucional.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual elimina la posibilidad de que los suministradores de servicios básicos celebren contratos de cobertura eléctrica exclusivamente a través de subastas llevadas a cabo por el Centro Nacional de Control de Energía, permite ampliar la cobertura de participación en el suministro de energía, con lo que se garantiza la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional, para beneficio del interés general, a través del control del Sistema Eléctrico Nacional, como lo señala el artículo 25 constitucional, en su párrafo quinto.

De igual manera, no dejo de señalar que la posibilidad de celebrar contratos fuera de subastas no es algo novedoso en la reforma impugnada. La Ley de la Industria Eléctrica en sus términos aprobados en 2014, ya preveía en sus transitorios, la posibilidad de firmar contratos fuera del mecanismo de subastas:

"Décimo noveno. Los suministradores de servicios básicos **tendrán la opción de celebrar contratos legados para el suministro básico bajo la figura de contratos de cobertura eléctrica, con precios basados en los costos y contratos respectivos**, que abarcan a energía eléctrica y productos asociados de cada central eléctrica legada y cada central externa legada.

"Con el fin de minimizar los costos del suministro básico, la Secretaría de Energía, con opinión de la Comisión Reguladora de Energía, establecerá los términos, plazos, criterios, bases y metodologías de los contratos legados para el suministro básico y determinará los mecanismos de evaluación de los contratos legados para el suministro básico. **Estos mecanismos podrán ejecutarse de manera coordinada o independiente de las subastas señaladas en el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica.** Los suministradores de servicios básicos celebrarán los contratos legados para el suministro básico que resulten de dichos mecanismos. ..." (énfasis añadido)

De lo anterior, se puede observar que la modificación al artículo 53, simplemente buscó dar coherencia en su texto sustantivo, a una posibilidad que, por sí misma, ya estaba reconocida en el régimen transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica de 2014. Además, no dejo de observar que, si bien, las subastas son uno de los métodos o procesos de contratación que se usan para garantizar



la libre competencia y concurrencia, lo cierto es que éstos no son el único mecanismo existente para hacerlo.

Bajo esa premisa, y tomando en cuenta que la Constitución Federal no prevé el mecanismo adecuado para garantizar este principio constitucional, considero que dicha tarea se encuentra reservada a la libertad configurativa con la que cuenta el legislador federal. Con ello, la labor de este Alto Tribunal al respecto, consiste en determinar si las subastas son el único método capaz de garantizar la libre competencia y concurrencia; con lo cual no coincido, así como tampoco lo hicieron diversos Ministros y Ministras en la discusión de la presente acción.¹⁵

Es por ello, que tampoco comparto las afirmaciones que se hicieron, en las que se determinó que la eliminación de las subastas como método exclusivo para la celebración de contratos, sean contrarias al texto constitucional, particularmente en lo que concierne al principio de libre competencia y concurrencia, reconocido en el artículo 28.

2. Costos unitarios

En relación con los costos unitarios, observo que la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno, consideraron que el establecimiento de dichos costos vulnera la libre competencia y concurrencia reconocida en el artículo 28 constitucional, ya que el hecho de modificar los costos variables por los unitarios equivaldría a incentivar a aquellos productores que tienen mayor capacidad por sobre aquellos que tengan mejores precios o eficiencia.

No coincido con dicha conclusión. Para explicar el porqué difiero de ésta, a continuación señalo el artículo sobre el cual se desestimó la acción de inconstitucionalidad:

"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 cober-

¹⁵ Ver páginas 39 y 40 de la versión estenográfica de la versión estenográfica de la sesión del 7 de abril de 2022.



tura 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."

Como mencioné anteriormente, la mayoría de las y los Ministros utilizaron como parámetro para analizar la reforma ignorada, la propia Ley de la Industria Eléctrica de 2014, y no la Constitución Federal. Un claro ejemplo de ello sucedió en el análisis de este apartado.

Antes de la reforma impugnada únicamente se establecía que los costos de producción se basarían en las reglas del mercado, emitidas por el Centro Nacional de Control de Energía, las cuales establecen que los costos de producción se basan en los costos marginales.¹⁶ Como se puede observar, la Ley de la Industria Eléctrica no establecía una definición sobre qué costos de producción debían prevalecer, delegando lo anterior a las normas administrativas secundarias. Mucho menos aún, la Constitución Federal establece el tipo de costos en que se debe basar el mercado eléctrico mayorista.

En mi opinión, este aspecto evidencia que la reforma a la fracción VI del artículo 4o. de la Ley de la Industria Eléctrica logra clarificar esta situación al considerar como costos de producción a los unitarios, con base en la amplia libertad configurativa que tiene el legislador federal para implementar el mandato constitucional que le otorga el marco constitucional aplicable.

En atención a ello, en el proyecto original sostuve que el establecimiento de los costos de producción, tomando en cuenta el valor unitario de la producción, no son una barrera a la libre competencia y concurrencia. Como mencioné, antes de la reforma impugnada, la Ley de la Industria Eléctrica no establecía una definición sobre qué costos de producción debían prevalecer, delegando lo anterior a las normas administrativas secundarias. Este aspecto evidencia que la reforma a la fracción VI del artículo 4o. de la Ley de la Industria Eléctrica logra clarificar esta situación al considerar como costos de producción a los unitarios.

Por otro lado, contrario a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, los costos marginales, costos en los que se basaba el Mercado Eléc-

¹⁶ Bases del mercado del Centro Nacional de Control de Energía, Base 1.3.2.



trico Mayorista con base en las reglas que emite el centro nacional, no son indispensables para garantizar la libre competencia y concurrencia, y por tanto el mandato constitucional.

Además, de acuerdo con la evidencia científica que se analizó en el proyecto original, el establecimiento de dichos costos han sido objeto de críticas, cuando se implementan en mercados que no son perfectamente competitivos, como lo es el de la industria eléctrica.¹⁷

Contrario a lo expresado por el Pleno, no considero que el establecimiento de **costos unitarios** favorezca exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad. En primer lugar, tanto el modelo de costos unitarios, como el de costos marginales resulta igualmente aplicable a cualquier tipo de empresa, sin importar su nacionalidad, naturaleza o propiedad.

Por otro lado, contrario a lo que se ha establecido, a pesar de que los costos marginales de energías como la solar o la eólica son muy cercanos a \$0, el modelo está planteado para que el Centro Nacional de Control de Energía acomode a las plantas a despachar de acuerdo con el costo marginal más bajo, y así hasta tener toda la demanda que tiene pronosticada.

El precio que se paga por la electricidad es igual al costo marginal de la última planta del orden de despacho necesaria para cubrir la demanda esperada. Por lo que, aquellas plantas con costos marginales cercanos a \$0, esperan que el costo marginal de la última planta sea lo suficientemente alto como para cubrir sus costos totales, y generarles una utilidad. La última planta, al recibir únicamente sus costos marginales, no podrá cubrir sus costos totales, lo que la lleva a tener, inevitablemente, pérdidas.

Además, tal como se puede observar, la Constitución Federal no establece en ninguna de sus disposiciones, el tipo de costos en los que deben basarse el mercado eléctrico mayorista. En ese sentido, queda claro que el Congreso de la Unión, en uso de su libertad configurativa que le otorgó la Constitución Federal, dio una mayor certeza y seguridad jurídicas a los participantes del

¹⁷ Milligan, Michael et al, *Marginal Cost Pricing in a World without Perfect Competition: Implications for Electricity Markets with High Shares of Low Marginal Cost Resources*, Estados Unidos, National Renewable Energy Laboratory, 2017, pp. 21-22; Peeter Pikk & Marko Viiding, "The dangers of marginal cost based electricity pricing", *Baltic Journal of Economics*, vol. 13, núm. 1, 2014, p.59.



mercado del sector eléctrico al establecer en una ley reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal que, la forma de adquirir energía eléctrica será con base en costos unitarios de la energía que se oferte y no así, en una norma administrativa del Centro Nacional de Control de Energía.

En ese sentido, considero que el establecimiento de los costos de producción tomando en cuenta el valor unitario, no vulnera el artículo 28 constitucional.

3. Contratos legados para el suministro básico

Con relación a los contratos legados para el suministro básico, observo que la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno, consideraron que la modificación legislativa relacionada con éstos privilegia a aquellas centrales propiedad del Estado.

Al respecto, no coincido con dicha conclusión toda vez que las centrales legadas no son otra cosa sino centrales eléctricas que ya se habían constituido como tal, antes de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica en 2014. Así, las centrales legadas, se pueden catalogar en dos tipos, las que eran propiedad del Estado y las que no, con lo cual se puede observar que no se favorece a la empresa productiva del Estado. El artículo sobre el cual se desestimó la acción de inconstitucionalidad establece:

"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."

Contrario a la opinión mayoritaria, la porción normativa no privilegia a aquellas centrales propiedad del Estado, sino impone la obligación en cuestión, con relación ambos tipos de centrales legadas. Considero importante señalar tres cuestiones para señalar la naturaleza del contrato que considera a las centrales legadas en cuestión.



Éste se trata de un contrato de cobertura eléctrica, en el que las partes son un suministrador de servicios básicos, por un lado, y por otro una central eléctrica legada o una central externa legada; a lo cual se le suma el compromiso de entrega física.

Los contratos legados para el suministro básico esencialmente son contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, con la particularidad de que se celebran con centrales legadas, recordando que estos contratos exclusivamente pueden ser celebrados por suministradores de servicios básicos.

A mi juicio, lo anterior no constituye una práctica que vulnere la libre competencia y competencia. Ello, pues la figura de suministrador de servicios básicos está abierta a cualquier participante que busque adquirir el permiso.

En ese sentido, no se puede concluir que lo referente a las centrales eléctricas legadas o centrales externas legadas implique un beneficio indebido a un sector del mercado que desplace a los demás competidores. Esto, pues el artículo incluye tanto a las centrales eléctricas legadas, las cuales son propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado y, las centrales externas legadas, las cuales se refieren a aquellas en que participan los productores independientes.

Adicionalmente, la cuestión de priorizar la entrega física persigue el fin jurídicamente válido de vigilar la seguridad de despacho de energía eléctrica, como ya se había señalado. Además, priorizar este tipo de contratos funciona como incentivo para la participación de más agentes del mercado bajo la figura de suministradores de servicio básico, nicho que anteriormente había sido relegado por los participantes.

Por todo lo anterior, considero que el artículo 26 impugnado no vulnera el principio de libre competencia y competencia, reconocido en el artículo 28 constitucional.

b. La reforma impugnada a la luz del derecho a un medio ambiente sano

A partir de los conceptos de invalidez de la parte accionante se puede observar que considera que las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y al derecho de la protección a la salud contenidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de la Constitución Política y en el Acuerdo de París, se dan a partir de dos grandes modificaciones, que tomé como referencia para el es-



tudio metódico de la sentencia: (i) la modificación del orden de despacho de la energía eléctrica; y, (ii) la modificación del régimen de los certificados de energías limpias.

Modificación	Artículos impugnados en donde se ve impactada
1. Orden de despacho de la energía eléctrica	Artículo 3o., fracción V
	Artículo 3o., fracción XII
	Artículo 3o., fracción XII Bis
	Artículo 3o., fracción XIV
	Artículo 4o., fracción I
	Artículo 4o., fracción VI
	Artículo 26
	Artículo 53
	Artículo 101
	Artículo 108, fracción V
Artículo 108, fracción VI	
2. Régimen de certificados de energías limpias	Artículo 126, fracción II

De lo anterior podemos observar los artículos que la mayoría consideró inconstitucionales fueron los artículos 4, fracción VI, 26, 101, 108, fracción VI y 126, fracción II. De manera genérica, las y los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que los mismos vulneran el derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y en diversos tratados en materia de medio ambiente.

Al respecto, no comparto dicho criterio, pues en mi opinión las modificaciones que se hicieron a dichos artículos no vulneran el derecho a un medio ambiente sano, a partir de una interpretación conforme de los mismos.



1. Orden de despacho de la energía eléctrica

La mayoría de las y los integrantes del Pleno, consideraron que diversas disposiciones impugnadas relacionadas con el orden de despacho de la energía eléctrica atentaban contra el régimen constitucional de protección al medio ambiente sano, a partir de la transición energética a energías limpias.

Al respecto, no comparto dicha consideración, por diversos motivos que expresaré a continuación, no sin antes transcribir los artículos que se consideraron vulnerados y sobre los cuales se desestimó la presente acción, a partir de la reforma impugnada, en lo que concierne al orden de despacho.

"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."

"**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 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.**"



"Artículo 108. ...

"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."

Al respecto, tal como lo adelanté, en mi opinión la constitucionalidad de los artículos transcritos se puede desprender a partir de una interpretación conforme. Para tal efecto, considero aplicable la tesis de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."¹⁸

¹⁸ Tesis P. IV/2008 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2008, Tomo XXVII, página 1343, registro digital: 170280, de texto: "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."



Del dicho criterio, se desprende que, al interpretar una disposición normativa, ello debe hacerse en un inicio bajo la premisa de que debe presumirse es acorde con la Constitución.

Además, se desprende de dicho criterio que, en ciertos casos, una disposición normativa puede ser interpretada en más de un sentido y que cuando ocurra ello, debe preferirse el sentido que armonice con la Constitución.

Por último, menciona que este Alto Tribunal debe adoptar el método de la interpretación conforme, el cual conduce a la declaración de validez de la disposición normativa impugnada, pues en esos casos se debe preferir el sentido de la norma que sea acorde con el marco constitucional.

Ahora bien, los artículos sobre los cuales se desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, si bien de forma aislada podría señalarse que privilegian las energías sucias sobre las limpias, pues la reforma da prioridad a la entrega física de energía, bajo una interpretación conforme y en atención a una interpretación sistemática de la Ley de la Industria Eléctrica son acordes al derecho a un medio ambiente sano, reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia.

El derecho a un medio ambiente sano supone la adopción de medidas de mitigación en materia climática, y si bien es imposible aspirar a evitar los efectos del cambio climático simplemente reduciendo emisiones, sí existe un deber de realizarlo de forma que se refleje la mayor ambición posible.¹⁹

Ahora bien, por lo que hace a la modificación de orden de despacho, una interpretación sistemática de la Ley de Industria Eléctrica permite vislumbrar que ello no acarrea el desplazamiento de las energías renovables y, por tanto, el aumento de gases de efecto invernadero en el sistema eléctrico.

En primer lugar, es necesario señalar que la Ley de la Industria Eléctrica, prevé que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional deben cumplir con las obligaciones de energías limpias y reducción de gases de efecto invernadero.²⁰

¹⁹ Cfr. CIDH, Resolución 3/2021 "Emergencia climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos", 31 de diciembre de 2021, p. 11.

²⁰ Ley de la industria Eléctrica, artículo 4, fracción V.



Aunado a lo anterior, es preciso destacar que los contratos de eléctrica con compromiso de entrega física también pueden ser suscritos por generadores que produzcan energía eléctrica a partir de energías limpias.

De esta forma, debe entenderse que los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física deben realizarse bajo el entendido del fomento y preferencia del uso de energía renovables, con miras a cumplir las metas en materia climática.

Lo anterior hace notar que la garantía, bajo esta interpretación conforme, no desplaza de forma directa o indirecta a los generadores de energías limpias. Por ello, una interpretación conforme de las disposiciones impugnadas debe ir en el sentido de no perjudicar la transición gradual y justa en materia energética.

Resulta necesario destacar que las obligaciones internacionales de mitigación contraídas por el Estado tampoco se ven, bajo esta interpretación conforme, incumplidas.

De acuerdo con diversos tratados en materia climática, y específicamente con el Acuerdo de Contribución Determinada a Nivel Nacional de 2020, el Estado Mexicano se comprometió, de manera no condicionada, a reducir sus emisiones en un 22 % de gases de efecto invernadero y un 51 % las de carbono negro para el 2030, respecto a la línea base construida en un escenario tendencial estimado para el 2013.

La modificación del orden de despacho, en el sentido explicado, no generaría, en sí misma, una modificación de estas obligaciones o algunas otras en materia de mitigación, la cuales deben adoptarse con la mayor ambición posible y garantizar que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistentes al cambio climático. Especialmente, en atención a que de tales instrumentos internacionales no se desprende una forma o tipos determinados y específicos de cumplimiento con las obligaciones generales relacionadas con la generación de energías limpias.

En ese sentido, como se puede observar, existe más de una interpretación que se puede dar a la reforma impugnada, una que me llevaría a concluir que la reforma es inconstitucional, y otra que solamente si es analizada a la luz del parámetro de control de regularidad en la materia, puede ser considerada constitucional.



En mi opinión, las normas antes transcritas son constitucionales si son interpretadas a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales en la materia, a partir de la interpretación conforme realizada.

2. Certificados de energías limpias

La mayoría de las y los integrantes del Pleno, consideraron que la modificación al artículo 126 que reconoce el régimen de certificados de energías limpias, atentaba contra el régimen constitucional de protección al medio ambiente sano, a partir de la transición energética a energías limpias.

Al respecto, no comparto dicha conclusión. El artículo 126, analizado en este apartado establece:

"**Artículo 126.** ...

"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; ...**" (énfasis añadido)

Toda vez que las consideraciones relacionadas con el régimen de estos certificados fueron eliminadas totalmente del proyecto, considero pertinente destacar algunas cuestiones básicas para el entendimiento de cómo funcionan los certificados en cuestión.

Los certificados de energías limpias son títulos expedidos por la Comisión Reguladora de Energía, los cuales acreditan la generación de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias dentro del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.

Los generadores de energía eléctrica obtienen estos instrumentos cuando se acredita ante la Comisión Reguladora de Energía haber producido cierta cantidad de energía a partir de fuentes de energías limpias; actualmente, se otorga un certificado de energías limpias por cada megawatt-hora generado.²¹

²¹ Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los requisitos para su adquisición, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014.



En relación con su obtención, la Secretaría de Energía determina anualmente el porcentaje de energía limpia que los sujetos obligados deben generar. Al respecto, las empresas participantes en la industria eléctrica están obligadas a generar un monto mínimo de energía limpia, por lo que adquirir certificados de energías limpias en el mercado les permite evitar multas en caso de no poder satisfacer ese mínimo.

De conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica, la adquisición de los certificados de energías limpias, junto con la acreditación de los generadores de energías limpias constituyen el mercado de certificados de energías limpias.²² El objetivo principal de los certificados de energías limpias es fomentar el desarrollo de nuevos proyectos de energías limpias, incrementar la capacidad de generación y, por ende, lograr una mayor participación en la generación nacional de energías.

En dos mil catorce se dieron a conocer los lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de los certificados de energías limpias y los requisitos para su adquisición, emitidos por la Secretaría de Energía, los cuales establecían que tienen derecho a obtener dichos certificados: (a) las centrales eléctricas limpias que entren en operación con posterioridad al once de agosto de dos mil catorce y (b) las centrales eléctricas legadas que generen energía eléctrica a partir de energías limpias que hayan entrado en operación antes del once de agosto de dos mil catorce, siempre y cuando hayan realizado un proyecto para aumentar su producción de energías limpias.

En atención a lo anterior, 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, no pueden obtener este tipo de certificados, pues ya se contabilizaban en la generación de energías limpias del país y, además, ya habían amortizado sus costos de instalación.

²² **Artículo 124.** En el primer trimestre de cada año calendario, la secretaría establecerá los requisitos para la adquisición de certificados de energías limpias a ser cumplidos durante los tres años posteriores a la emisión de dichos requisitos, pudiendo establecer requisitos para años adicionales posteriores. Una vez establecidos los requisitos para un año futuro, no se reducirán."

Artículo 125. La regulación aplicable permitirá que estos certificados sean negociables, fomentará la celebración de contratos de cobertura eléctrica a largo plazo que incluyan certificados de energías limpias y podrá permitir el traslado de certificados excedentes o faltantes entre periodos y establecer cobros por realizar dicho traslado a fin de promover la estabilidad de precios. A su vez, la regulación permitirá la adquisición, circulación y compraventa de los certificados de energías limpias y los contratos de cobertura eléctrica relativos a ellos por personas que no sean participantes de mercado."



En otras palabras, antes de la modificación al artículo 126 de la Ley de la Industria Eléctrica mediante la reforma impugnada, únicamente se contabilizaban los certificados de energías limpias que hubieran sido adquiridos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica en dos mil catorce. Con la reforma impugnada se modifica lo anterior, al establecer que el otorgamiento de dichos certificados no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas.

En relación con lo anterior, se considera pertinente destacar que la regulación de los certificados de energías limpias prevé su compraventa en: (i) los mercados de corto plazo, (ii) en contratos mediante subastas de largo plazo; y, (iii) mediante contratos bilaterales entre particulares. Para su adquisición, pueden presentarse ofertas de compraventa de certificados a cualquier precio, es decir, su precio no es fijo, sino que depende de la demanda y oferta, en conjunto con los mecanismos de comercialización disponibles.²³

Derivado del texto reformado se modificaron las condiciones para el otorgamiento de los certificados de energías limpias de modo que su otorgamiento no dependa de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas.

Esta disposición controvertida, que reconoce el régimen de los certificados de energías limpias admite una interpretación conforme al derecho a un ambiente sano, bajo la cual no se desincentive y se facilite la participación de la producción de energía renovable.

En principio, la norma señala que el otorgamiento de los certificados de energías limpias no depende de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales de las centrales eléctricas.

Sin embargo, es posible advertir que una interpretación conforme debería suponer: (i) que dentro de una interpretación sistemática de la ley existe una obligación de estabilizar los precios a través de distintos mecanismos; y, (ii) la apertura del mercado, en atención a estos criterios, no supone, en sí misma, una regresión en materia ambiental.

²³ Comisión Federal de Competencia Económica, *Transición hacia mercados competidos de energía: Los certificados de energías limpias en la industria eléctrica mexicana*, mayo de 2021.



Tal y como lo señala la Ley de la Industria Eléctrica, la Secretaría de Energía se encuentra facultada, en su artículo 11, a establecer los requisitos para la adquisición y criterios para el otorgamiento de certificados de energías limpias.

Así, es posible señalar que, si bien existe una apertura de mercado, la propia ley señala que la secretaría, a fin de promover la estabilidad de precios, puede implementar mecanismos que permitan cumplir la política de diversificación de fuentes de energía y promoción de fuentes de energías limpias.

Entre estas se encuentran, por ejemplo, la facultad de establecer obligaciones para adquirir los certificados de energía, instrumentar los mecanismos que se requieran para dar cumplimiento a la política en la materia, celebrar convenios que permitan su homologación con los instrumentos correspondientes de otras jurisdicciones, entre otros.²⁴

Así, una lectura integral de la Ley de la Industria Eléctrica e interpretada acorde a las normas constitucionales permite vislumbrar que es posible adoptar una interpretación que entienda que la apertura prevista en la fracción II del artículo 126 no implica una afectación al derecho a un medio ambiente sano, en tanto la propia ley prevé distintos mecanismos para el cumplimiento de las metas y obligaciones en esta materia.

En el mismo sentido debe entenderse la progresividad de este derecho, en tanto la norma no implicó en sí misma la regresión de la protección del medio ambiente.

De esta forma, bajo una interpretación holística a partir de un análisis abstracto de constitucional, la apertura del mercado, prevista en la fracción II del artículo 126, no acarrea en sí mismo una contravención al derecho a un medio ambiente sano, en tanto las autoridades poseen, en el marco de la Ley de la Industria Eléctrica, una serie de mecanismos que permiten no desincentivar la producción de energías renovables y cumplir las metas nacionales de generación a partir de energías limpias y las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado.

En ese sentido, como se puede observar, existe más de una interpretación que se puede dar al artículo 126 impugnado. Una que podría acarrear la inconstitu-

²⁴ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 121.



cionalidad de la norma y otra que si es analizada a la luz del parámetro de control de regularidad en la materia, puede ser considerada constitucional.

En mi opinión, dicho artículo es válido a la luz de la interpretación que realizo en el presente apartado, que además es congruente con las obligaciones nacionales e internacionales en la materia.

3. Consideraciones adicionales

Al respecto, considero pertinente destacar que un ejemplo de medidas efectivas que se han adoptado por los Estados en atención a sus obligaciones en materia ambiental lo podemos ver en el caso del Reino Unido.

Dicho país reconoció que la intermitencia de las energías renovables debe ser considerada a efecto de la continuidad del servicio eléctrico. En ese sentido, este país no descartó que se pudieran usar energías fósiles de manera sustentable en respeto y total protección del medio ambiente, lo que generó que actualmente se convirtiera en uno de los líderes en la reducción de emisiones de carbono.

Al mantener el uso de energías fósiles, de manera conjunta a otras fuentes de energía como la hidráulica, el Reino Unido ha logrado reducir hasta en un 47 % sus emisiones de carbono. Lo anterior, ya que estas plantas no deben mantenerse activas de manera continua a la espera de una intermitencia, sino que directamente inyectan el fluido eléctrico que se estima necesario para mantener la continuidad en el servicio.²⁵

A partir de la evidencia científica disponible hasta el momento, los países que más energía limpia utilizan son Suiza, Noruega y Dinamarca.²⁶

Suiza, por ejemplo, cuenta con 650 plantas de generación de energía hidroeléctrica, las cuales se encargan de producir el 60 % de la energía que consume su población, logrando el justo equilibrio entre las intermitencias que provocan otras energías renovables y la obligación de usar fuentes de energías limpias cumpliendo con sus compromisos medioambientales.²⁷

²⁵ Woolard, John, *Beyond Renewables: How to reduce energy-related emissions by measuring what matters*, World Resources Institute, 2019.

²⁶ World Economic Forum, *Fosterin Effective Energy Transition: 2021 Edition*, World Economic Forum, 2021.

²⁷ Montiel, José Carlos, *Suiza apuesta por las energías renovables*, Keeui, 2021.



Con el fin de comparar el cumplimiento de los objetivos del Estado Mexicano en la materia, podemos observar que países como China, Estados Unidos, India, Japón, Alemania, Corea del Sur, Canadá y Brasil, que también han implementado energías renovables en sus territorios, producen miles de toneladas más de Co₂, que México.²⁸

Por ejemplo, en 2020, China produjo 26 veces más Co₂, mientras que Estados Unidos, produjo casi 12 veces más.²⁹

Cabe destacar que México continuamente ha demostrado su compromiso con la transición energética para utilizar más energías limpias. Así, en 2015, México ocupó el tercer lugar a nivel mundial en términos de adición de capacidad de energía geotérmica, representando el 17 % de toda la capacidad del mundo.³⁰

En el mismo año, México fue el segundo país de América Latina que más aumentó su capacidad de generación eléctrica a través de energías eólicas, la cual incrementó de 0.7 Giga Watts (GW) a 3.0 GW, quedando únicamente detrás de Brasil quién alcanzó los 8.7 GW.³¹

Incluso, México es considerado uno de los cuatro países que lideran en materia de energía solar en América Latina, junto con Chile, Brasil y Argentina.³²

4. No vulneración del principio de no regresión

Algunas de las y los integrantes del Tribunal Pleno, consideraron que la reforma impugnada era regresiva, toda vez que, a diferencia de la Ley de la Industria Eléctrica de 2014, las energías limpias quedaban relegadas a un segundo plano, en relación con las energías sucias.

Considero que lo anterior resulta erróneo, ya que parte de diversas premisas falsas.

²⁸ World Population Review, *Carbon Footprint by Country 2022*, 2022; Agencia Internacional de Energía, *Energy Atlas*, 2021.

²⁹ Ídem.

³⁰ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21), *Energías Renovables 2016: Reporte de la situación Mundial*, REN21, 2016; Yopez, A., Lins C., Viera de Carvalho, A., *América Latina y el Caribe son líderes en energía renovable*, BID, 2016.

³¹ Ídem.

³² Iglesias Otero, M., *Cuatro países lideran la energía solar en América Latina*, BBVA, 2017; Robbe-rechts, E., *Four countries leading in solar in Latin America and the Caribbean*, IDB Invest, 2017.



Si bien, antes de la reforma impugnada, el orden de prelación del despacho de la energía eléctrica estaba basado en la eficiencia económica, esto es, el despacho de energías más baratas antes que el resto, también lo es que se parte de la falacia de que los costos finales de las energías limpias son los menores. **Priorizar los costos más bajos de la energía eléctrica, no es lo mismo que priorizar las energías limpias.**

Como ya lo adelanté en el apartado de "costos unitarios", a pesar de que los costos marginales de energías como la solar o la eólica son muy cercanos a \$0, el modelo está planteado para que el Centro Nacional de Control de Energía acomode a las plantas a despachar de acuerdo con el costo marginal más bajo, y así hasta tener toda la demanda que tiene pronosticada.

En otras palabras, el precio que se paga por la electricidad es igual al costo marginal de la última planta del orden de despacho necesaria para cubrir la demanda esperada. Por lo que, aquellas plantas con costos marginales cercanos a \$0, esperan que el costo marginal de la última planta sea lo suficientemente alto como para cubrir sus costos totales, y generarles una utilidad. La última planta, al recibir únicamente sus costos marginales, no podrá cubrir sus costos totales, lo que la lleva a tener, inevitablemente, pérdidas.

Con base en lo anterior, podemos observar que la primera premisa falsa de la que partió la mayoría de las y los integrantes del Pleno, fue el hecho de que las energías limpias son las más baratas en el mercado.

Ahora, en segundo lugar, considero que algunos de los argumentos que esgrimió la mayoría de este Pleno, parten de idea errónea de que las empresas privadas son las únicas que producen o han producido energías limpias desde la implementación de la reforma.

Lo anterior se contrasta con los datos oficiales en la materia, los cuales señalan que, en México, del total de las inyecciones a la red de generación privada, en el año 2020, únicamente el **20.3 % corresponde a generación limpia**, encontrándose por debajo de la generación de la Comisión Federal de Electricidad cuya proporción es del 37.5 %.³³

En otras palabras, **la iniciativa privada inyecta más energía derivada de fuentes sucias**, que de fuentes limpias.

³³ Comisión Federal de Electricidad, *Generación de Energía en la CFE con base en Tecnologías Limpias*, 2021.



Por otro lado, podemos observar cómo, a nivel nacional, la generación limpia aportada por las centrales de la Comisión Federal de Electricidad representa el 55 % de la generación limpia total del Sistema Eléctrico Nacional.³⁴

Ahora, del total del 37.5 % de la energía limpia que produce la Comisión Federal de Electricidad, el 25.4 % corresponde a la hidroeléctrica, 8.67 % a la generación de otras limpias como la nuclear, 3.39 % a la geotermoeeléctrica, y el resto a la fotovoltaica y a la eólica.³⁵

Además, si bien es cierto el artículo 4o., fracción VI, impugnado de la Ley de la Industria Eléctrica menciona que se garantizará "en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", lo cierto es que, en la versión anterior a la reforma de dicho artículo, ni siquiera se mencionaban a dichas energías.

La conclusión de que antes de la reforma de 2021, la ley protegía con mayor intensidad el derecho a un medio ambiente, parte de la falacia de que la energía limpia es la más barata, lo cual, como ya expliqué, resulta una conclusión errónea. La Ley de la Industria Eléctrica, antes de la reforma impugnada, ni siquiera mencionaba a las energías limpias.

Ahora, tal como mencioné en el proyecto original, no paso desapercibido que toda vez que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano que cuenta con reconocimiento constitucional y convencional, debe ser protegido, también, a partir de políticas públicas. Por ello, al emitir cualquier tipo de ley que tenga un impacto en este derecho, se debe tomar en cuenta una política integral para su protección.

En ese sentido, contrario a la opinión mayoritaria, se observa que la modificación al régimen de certificados de energías limpias no genera un impacto en los requisitos para la obtención de energías limpias. Si bien, los certificados pueden bajar sus costos en algún punto, esto no implica que se modifiquen los requisitos para acreditar cierta cantidad de energías limpias para su obtención cada año.

Por el contrario, el hecho de que el otorgamiento de los certificados a centrales eléctricas no dependa de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.



comercial de las mismas, permite que más generadores puedan concursar en condiciones de igualdad, sin que se elimine la obligación de generar cierta cantidad de energía limpia anual.

Además, considero que dicha modificación, podría verse como un incentivo para promover su modernización, con independencia de que sus costos ya estén amortizados.

A partir de la reforma, se eliminó la discriminación para el otorgamiento de los certificados a las centrales eléctricas, reforzando con ello la competitividad a que alude el artículo 4, párrafo primero, de la Ley de la Industria Eléctrica. Con ello, se cumple con una de las finalidades de ésta, que es la de promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios.

El derecho internacional de los derechos humanos no impone un modelo económico particular, ni el grado de participación del Estado o del sector privado en áreas de la economía nacional. Además, se concede a los Estados la flexibilidad para elegir las medidas medioambientales que consideren pertinentes, teniendo en cuenta los posibles impactos socioeconómicos y de otro tipo que pueda tener en sus respectivas economías y tomando en consideración la situación particular de los países en desarrollo.

A mayor abundamiento, de la reforma impugnada se observa que al modificar el orden de despacho, se tomaron en consideración otras medidas que protegen el medio ambiente, como lo es la prelación de energías limpias generadas a partir de la hidráulica.

Esta energía es considerada como una de las formas de generación más medioambientalmente responsables y económicamente atractivas, pues ayuda a disminuir el uso de gas y petróleo. Además, la implementación de energía hidráulica se ha visto de manera positiva es en países como Albania, Costa Rica, Islandia, Namibia, Noruega, Paraguay, y Uruguay, quienes obtienen entre el 98 % y el 100 % de su electricidad a través de energías renovables, entre las que se encuentra la hidroeléctrica.³⁶

³⁶ Consejo de Derechos Humanos, *informe del relator especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: Derecho a un medio ambiente saludable*, Naciones Unidas, A/HRC/43/53, 30 de diciembre de 2019, p.13.



En ese sentido, se reconoce que la energía hidroeléctrica, usada en una gran medida por la Comisión Federal de Electricidad, es la fuente eléctrica renovable más grande con base en la relación entre el costo y beneficio que se obtiene a partir de su uso.

Por ese motivo, darle prelación a la generación eléctrica a través de hidroeléctricas no solo **no es violatorio** al derecho a un medio ambiente sano, sino que, por el contrario, da cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia ambiental.

Finalmente, concluyo que una violación al derecho a disfrutar de un medio ambiente sano podría, en determinado caso, conllevar a la violación del derecho a la salud. Con ello, se considera que para estudiar si se vulnera este derecho, primero tendría que determinarse que existe una violación al derecho a un medio ambiente sano. Por ello, toda vez que se estableció que la reforma impugnada no vulnera el derecho a un medio ambiente sano, resultaba inoperante analizar las alegadas violaciones al derecho a la salud.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

En sesión de siete de abril de dos mil veintidós se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se impugnaron diversas disposi-



ciones de la Ley de la Industria Eléctrica; asunto en el que reservé mi derecho a formular voto particular.

Respetuosamente manifiesto mi disenso con la metodología empleada en la resolución del asunto, algunos aspectos formales y/o sustanciales de la resolución aprobada, y en particular expreso mi postura en relación con las normas examinadas en la sentencia bajo las "cuestiones A y C", en cuanto al fondo.

i. Metodología

En primer lugar, no considero apropiado que en el apartado o cuestión "A" se analizara la regularidad constitucionalidad de varios artículos impugnados y se declarara su validez o la desestimación de la acción, **sin antes examinar la totalidad de los conceptos de invalidez** hechos valer sobre los mismos preceptos en los otros apartados de la sentencia.

Lo anterior, porque la determinación sobre la constitucionalidad de una norma no depende necesariamente de que resulte infundado un argumento o un tema concreto sino que se llega a esa decisión al finalizar el estudio de los diversos argumentos que al efecto exponga la accionante, lo que incluso, en el caso concreto, provocó que la votación respectiva resultara incongruente. Es decir, una norma es o no inconstitucional aunque los argumentos en que se sustenta esa declaratoria difieran en función de los razonamientos expresados por cada Ministra o Ministro.

En segundo lugar, tampoco comparto la metodología que se siguió para efectuar el análisis de los artículos controvertidos a que se hizo referencia en estos apartados A y C, a partir de estudios independientes para cada uno de ellos, como si fueran normas desvinculadas entre sí, siendo que, en realidad, atendiendo a su estrecha vinculación, a mi juicio constituyen un **sistema normativo** que debió analizarse como tal.

Por tanto, considero que procedía el análisis de los artículos **3, fracciones V, XII, XII Bis, XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI y 126, fracción II**, de la Ley de la Industria Eléctrica, en sus porciones impugnadas, como un sistema normativo conforme al cual el legislador ordinario buscó un objetivo muy claro, a saber: *modificar la prelación en el despacho a la energía eléctrica producida por los diversos generadores que participan en el mercado eléctrico.*



Dichos preceptos regulan aspectos como el concepto de las centrales eléctricas legadas y el de contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; el acceso a las redes eléctricas de transmisión y distribución por parte de los generadores; la eliminación de la exclusividad de la subasta, y el otorgamiento de certificados de energías limpias, todo ello con el objeto claro e incontrovertible de establecer en la ley un *nuevo orden de prelación en el despacho de la energía eléctrica*.

Así, estimo que no era ni jurídica ni metodológicamente acertado, primero, separar el análisis de los preceptos a que se refirieron estos apartados A y C, bajo las temáticas que identificó la resolución, postulando reconocimientos de validez o declarando la desestimación de la acción respecto de las mismas normas, en cada apartado, como sucedió; y segundo, efectuar un estudio aislado o desvinculado de los dispositivos en cuestión, que claramente conformaban un sistema normativo; en su caso, los únicos artículos que en mi consideración podían permitir un estudio independiente eran el 12, fracción I, 35, párrafo primero y 108, fracción V, así como los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto.

ii. Aspectos formales y/o sustanciales de la resolución

Estimo necesario precisar mi disenso con el tenor de algunas consideraciones que quedaron plasmadas de manera genérica en la sentencia del asunto, por no corresponder a las votaciones realizadas ni a la discusión que se efectuó en el Pleno, a saber:

1. En el estudio de fondo de la "cuestión A", relativa al orden del despacho en el Sistema Eléctrico Nacional, aun cuando todavía no se trata del análisis específico de constitucionalidad de las normas impugnadas que se estimaron materia de ese apartado, en la sentencia quedaron expresadas algunas consideraciones que, en mi opinión, *no debieron prevalecer*, en congruencia con el resultado de la votación mayoritaria del Tribunal Pleno que si bien no fue calificada, sí se votó mayoritariamente por la invalidez de determinados preceptos. En tal caso están las siguientes:
 - a) Los párrafos 28 y 30, cuyo tenor genera la idea de que el Pleno *admitió o validó* como cierto que la finalidad de las reformas a todas las normas controvertidas de la Ley de la Industria Eléctrica no fue que el Estado generara y comercializara la energía eléctrica de manera exclusiva, sino que únicamente se buscó garantizar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, y que los alcances



de las reformas se enmarcan en las actividades de planeación y control de dicho sistema, que sí son áreas que le corresponden en forma exclusiva.

Sin embargo, si respecto de diversas normas materia de análisis en ese apartado A, la posición de la mayoría del Tribunal Pleno fue *por su invalidez*, porque en líneas generales sí se estimó que transcendían a los principios de libre competencia y libre concurrencia en lo que concierne a las áreas de generación y comercialización de la energía; entonces, en congruencia con ello, me parece que ya no era dable hacer prevalecer en sus términos estos pronunciamientos genéricos de los párrafos 28 y 30.

b) En los párrafos 31 a 50 se hace un pronunciamiento genérico sobre "*el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado a partir de la facultad de control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional*", y también el tenor de esta motivación transmite la idea de que el Tribunal Pleno admitió que fortalecer a dicha empresa pública con las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, es un fin constitucional válido, para cumplir con el deber del Estado de garantizar el acceso al servicio público de energía eléctrica, porque es acorde con sus deberes de "planeación y control" del Sistema Eléctrico Nacional.

Pero tal *pronunciamiento*, estimo, ignora que hubo una mayoría de los integrantes del Pleno que estimó inválidas diversas normas en relación con la vulneración al artículo 28 constitucional; por lo que considero que no era dable sostener de una manera genérica que la Suprema Corte convalida que esa finalidad de las reformas sea correcta y que sus alcances efectivamente se ubiquen sólo en la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional.

c) En la misma línea, en el párrafo 62 de la sentencia se hace la afirmación de que en el caso de la industria eléctrica "*ninguna empresa tiene poder de mercado*". Sin embargo, dado que sobre diversas normas hubo una mayoría del Tribunal Pleno que votó por su invalidez, en relación con la vulneración a los principios de libre competencia y concurrencia en el mercado de generación de energía eléctrica, en congruencia con ello, estimo que tal afirmación tampoco debía prevalecer.

d) En el párrafo 180, que corresponde al estudio de constitucionalidad de las normas materia del apartado A, particularmente al análisis de los artículos 3, fracción XIV y 26, en relación con el subinciso "*d) contratos legados para el suministro básico*", en mi opinión, se hace una consideración que no es co-



recta, porque da a entender que la Suprema Corte validó la prioridad en el uso de las redes para el despacho de la energía, para las centrales eléctricas legadas y centrales externas legadas cuando tengan contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; pero ello no sería acorde con la votación mayoritaria del Tribunal Pleno que estimó inválido el artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica que dispone esa prioridad.

2. En otro aspecto, en esta parte relativa al estudio de la "cuestión A", aunque la mayoría del Tribunal Pleno votó por la invalidez del artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica, y el contenido de dicha norma está directamente relacionado con el orden del despacho de la energía eléctrica en el mercado eléctrico mayorista por referirse a la subasta, no se incluyó en esta parte del estudio algún análisis sobre dicho precepto, el cual, sólo se incluyó entre el grupo de normas por las cuales se desestimó la acción.
3. En el estudio de fondo de la "cuestión C", relativa al mecanismo de certificados de energías limpias, se desarrolla una interpretación conforme y, particularmente, a partir del párrafo 253 se hacen pronunciamientos *generales* respecto de todas las normas impugnadas que se dice se analizan en este apartado, los cuales, me parece no debieron establecerse en esos términos, pues si bien es cierto que conforme a la metodología que siguió la resolución, en esta parte del fallo algunas normas alcanzaron una votación mayoritaria por su validez, también lo es que respecto de otras no sucedió así, sino que también en este apartado hubo una mayoría de los integrantes del Pleno que votó por la invalidez de determinados preceptos (artículos 4, fracción VI, 26, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II); de manera que la interpretación conforme que se realizó no podía referirse a todas las normas, sino únicamente a aquellas por las cuales se declaró su validez.

Así, no me parece apropiado el tenor genérico de los siguientes párrafos:

"253. No obstante, respecto de las interpretaciones que realiza la parte actora sobre las disposiciones normativas, este Alto Tribunal advierte que **los artículos impugnados** no necesariamente deben ser interpretados de esa manera."

"254. Se sostiene lo anterior, porque se estima que **los artículos cuestionados** pueden ser interpretados en un sentido que es armónico con el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como con los tratados internacionales en materia de medio ambiente."



"255. Por tal razón, se considera necesario en este caso realizar una **interpretación conforme de los preceptos impugnados.**"

Entre el párrafo 260 y el 261, quedó un párrafo no numerado que dice:

"Para ello, deberá realizarse un estudio sobre el contenido y alcance del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los diferentes tratados internacionales en materia de medio ambiente, los cuales servirán de parámetro para interpretar **los artículos impugnados** de la Ley de la Industria Eléctrica conforme al bloque de constitucionalidad."

Los siguientes párrafos a destacar son:

"261. Ahora bien, tomando en cuenta que en el estudio de la Cuestión A se explicó el orden de despacho, con el fin de no repetir el mismo razonamiento, a continuación, se explicará: (i) las obligaciones a la luz de las cuales deben ser interpretadas **las normas impugnadas** derivadas del derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y en el *corpus iuris* internacional; (ii) las energías limpias *vis-á-vis* el medio ambiente; (iii) el Acuerdo de París; y (iv) la interpretación conforme **de los artículos impugnados** para (a) los certificados de energías limpias; y, (b) el orden de despacho.

"A. Las obligaciones a la luz de las cuales deben ser interpretadas **las normas impugnadas** derivadas del derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y en el *corpus iuris* internacional

" ...

"273. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno considera que es a la luz de estas obligaciones, así como las que se analizarán en el apartado correspondiente al Acuerdo de París, que deben ser interpretadas **las normas impugnadas** para ser respetuosas del derecho a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional.

" ...

"328. No obstante lo anterior, este Máximo Tribunal debe interpretar **si las medidas que se han implementado con la reforma impugnada** son adecuadas para cumplir con las obligaciones medioambientales, relacionadas con la industria eléctrica.

" ...



"329. En ese sentido, se considera pertinente **hacer una interpretación conforme de la reforma en su conjunto**, para determinar si existe una interpretación en la que se dé cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano."

D. Interpretación conforme de **los artículos impugnados**

"...

"334. En el presente caso, se alega que, **con la reforma impugnada**, particularmente en lo que concierne a: (i) la modificación relacionada con obtención de los certificados de energías limpias; y, (ii) la modificación al orden de despacho, se viola el artículo 4o. constitucional y las obligaciones derivadas del Acuerdo de París.

"...

"354. A manera de resumen, **nada en las reformas** puede considerarse como una afectación al medio ambiente, si se parte de la interpretación de que las diversas obligaciones que ha adquirido el Estado Mexicano en materia ambiental no se ven interrumpidas por la misma ley. De este modo, el Estado Mexicano debe aplicar **las normas relativas al orden de despacho**, a los certificados de energías limpias, a la celebración de contratos, y del acceso a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución de una manera en que se siga fomentando la reducción de gases de efecto invernadero y la transición a energías limpias.

"355. Lo anterior, resulta posible pues **en las normas** no se impide una aplicación que resulte ser conforme a las obligaciones en materia ambiental que ha adquirido el Estado Mexicano en reducción de emisiones de carbono, ni el fomento a energías renovables." (Lo resaltado en negritas es de este voto).

En principio, cabe destacar que según ha sido criterio de este Tribunal Pleno, la interpretación conforme consiste en un método hermenéutico que permite salvar la constitucionalidad de normas generales, pues antes de considerarlas inconstitucionales, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de las disposiciones, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.



Sin embargo, en el caso, entre otras disposiciones, importa destacar el contenido textual del artículo 4o., fracción VI, que dispone:

"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.

"...

"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."

Como se ve, la disposición transcrita es un ejemplo evidente de que, en el caso, no procedía hacer una interpretación conforme, pues expresamente dispone que los participantes del mercado deben, en todo caso, garantizar, es decir, dar prioridad al cumplimiento de los contratos de cobertura eléctrica en el siguiente orden:

1. En primer lugar, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.
2. Después, deberán garantizar los contratos que estén vinculados con el suministro de energías limpias.

Esta regla, como desarrollaré más adelante, además de otorgar una ventaja exclusiva, y por tanto indebida en un mercado abierto a la libre competencia, establece textualmente un orden de prelación en el que siempre estarán en segundo lugar los contratos vinculados con el suministro de energías limpias, por lo que, además de no permitir, a mi juicio, una interpretación conforme, lo cierto es que, en la resolución final tampoco se determinó cuál debía ser dicha interpretación, es decir, el contenido de la norma interpretada, lo que considero rompe con la técnica de la interpretación conforme a la luz de los criterios establecidos por el Pleno de este Alto Tribunal.

Y lo mismo sucede con las normas que se analizaron en este apartado, con relación a las cuales tampoco se estableció el contenido de la interpretación que en concreto debía prevalecer, remitiéndose solamente a diversos ordenamientos.



Por las razones antes expresadas, expongo mi desacuerdo con la redacción genérica de las anteriores consideraciones.

iii. Las razones de mi voto en el fondo, por la invalidez de las normas analizadas en los apartados A y C.

Debido a que la resolución aprobada expone la desestimación de la acción de inconstitucionalidad en relación con diversas normas, pero no refleja alguna consideración sobre las razones de la invalidez; asimismo, dado que disiento respecto de la declaración de validez respecto de algunos preceptos; en este voto expreso, de manera medular, mi postura sobre el fondo de la decisión.

Como lo señalé en la sesión respectiva, estimo que no corresponde a la Suprema Corte determinar la planeación ni el control del Sistema Eléctrico Nacional, ni establecer cuál es el mejor sistema para nuestro país en esa materia. Como órgano de control de la constitucionalidad del orden jurídico, la función del Alto Tribunal en la resolución del asunto, consistió en constatar que las normas generales sometidas a escrutinio se apeguen al marco de regularidad constitucional y convencional.

Ahora bien, el veinte de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de energía; a partir de esa fecha, el sector eléctrico se rige, a mi juicio, al menos conforme a **cuatro** mandatos constitucionales que se desprenden de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución vigente, así como de las disposiciones transitorias de ese decreto. Mandatos que, a mi parecer, se debieron atender indispensable e ineludiblemente para analizar la regularidad constitucional de los diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica cuya invalidez se demandó.

Un primer mandato es el relativo a que las actividades de generación y comercialización de la energía eléctrica y productos asociados estén abiertas a la inversión privada en un esquema de libre competencia y de libre concurrencia, cuyo objetivo es bajar los costos de la energía y, en consecuencia, su precio a los usuarios finales. Para ello se creó el mercado eléctrico mayorista en el que todos los participantes, bajo reglas específicas, desarrollan esas actividades –generación y comercialización–; mercado en el que la Comisión Federal de Electricidad, sus subsidiarias y filiales en materia de generación de energía y sus subsidiarias en materia de suministro *es un actor o participante más que opera en condiciones de competencia.*



El segundo mandato de dicha reforma determinó que el Estado Mexicano, a través de la Comisión Federal de Electricidad, mantuviera el monopolio en las áreas correspondientes a la transmisión y distribución de la energía eléctrica, así como en la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional por conducto de la secretaría de energía y de órganos reguladores, pero en congruencia con el anterior, permitiría el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución a todos los participantes del mercado eléctrico mayorista, para el despacho de la energía.

Un tercer mandato explicitado en los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional referida, se instruyó en la modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para que se convirtiera en una empresa productiva del Estado; asimismo, se ordenó la creación de nuevos organismos del sector eléctrico como la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, que en forma autónoma, fungieran como órganos coordinados que rigieran la operación de dicho sector.

Y **un cuarto imperativo** de la reforma de referencia, dispuso un mandato de sustentabilidad en materia energética expresado en el artículo 25 constitucional y sus transitorios, particularmente el decimoséptimo y decimoctavo, cuya finalidad fue hacer énfasis en el vínculo necesario entre la política rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que generara beneficios para la sociedad a largo plazo. Es decir, el principio constitucional de sustentabilidad en materia energética se constituyó como un imperativo de minimizar el impacto ambiental con la generación de energía.

Este último mandato constitucional es, a mi juicio, de importancia **mayúscula**, y ningún control de regularidad que se realice respecto de normas inferiores puede minimizarlo, ignorarlo o desvanecerlo.

Sobre esa base, y partiendo del análisis de los preceptos impugnados como un *sistema normativo*, arribo a la conclusión de que los artículos 3, fracciones V, XII última parte, XII Bis y XIV, 4, en sus fracciones I y VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica son contrarios a los artículos 1o., 4o., 25 y 27 constitucionales, así como a los diversos preceptos 2, 3, 4.1 y 4.3 del Acuerdo de París.

Para llegar a ese convencimiento sobre la inconstitucionalidad de dichas normas, parto del criterio obligatorio de la Primera Sala de este Alto Tribunal susten-



tado en la controversia constitucional 212/2018, en el sentido de que, a la luz del mandato de sustentabilidad previsto en el artículo 25 constitucional, interpretado en conjunto con los diversos 4o. y 27, el análisis del planteamiento hecho valer por la parte accionante, en torno a la vulneración al derecho humano al medio ambiente sano debe regirse necesariamente por el *principio de transversalidad*.

Debemos tener muy claro que la protección del medio ambiente no puede ser independiente, ni fragmentada de las decisiones sobre el desarrollo nacional y la economía. El medio ambiente y el desarrollo están indisolublemente vinculados y la única manera de alcanzar un verdadero desarrollo sustentable es comprender que el medio ambiente es parte integrante, y no accesorio, de nuestro proceso de desarrollo.

Precisamente en este sentido caminó el proceso legislativo que culminó con la reforma constitucional de dos mil trece en materia energética, en términos del cual, como señalé, se desprende un claro mandato constitucional de sustentabilidad en dicha materia.

Y reitero –porque me parece fundamental– que en dicho proceso legislativo se explicó que la pretensión del concepto de "sustentabilidad" previsto en el artículo 25 constitucional es hacer énfasis en el vínculo necesario entre la política rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano.

Conforme a lo expuesto, y en términos del principio de transversalidad, me parece fundamental resaltar que el artículo *décimo séptimo* transitorio del decreto de reforma **ordena** al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones al marco jurídico para establecer las bases conforme a las cuales el Estado debe procurar la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica, ya sea que intervenga el Estado, los particulares o ambos.

Lo anterior, a partir de la eficiencia en el uso de energía, la disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, la eficiencia en el uso de recursos naturales, la baja generación de residuos y emisiones, y la menor huella de carbono en los procesos. Incluso, se ordenó que se impusieran a los participantes de la industria eléctrica *obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes*.



Este mandato constitucional de sustentabilidad en materia energética es acorde a las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano en términos del Acuerdo de París.¹ Atendiendo a las cada vez más apremiantes alertas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas sobre los riesgos y las consecuencias potencialmente devastadoras del cambio climático, el Acuerdo de París recoge el objetivo de detener el calentamiento global muy por debajo de los 2° C.

Esa meta es factible lograrse si se alcanza la neutralidad de emisiones de carbono lo antes posible –en todo caso no después del 2050– y si se realizan **cambios radicales** en todos los sectores de la economía para desviar la trayectoria actual de altas emisiones de carbono.² El informe más reciente del Panel Intergubernamental de Cambio Climático,³ publicado apenas el 4 de abril pasado, volvió a insistir en la urgencia de realizar transiciones mayúsculas en el sector de la energía, incluyendo una reducción sustancial del uso de combustibles fósiles; el mejoramiento de la eficiencia energética y la promoción de combustibles alternativos.

Vale la pena hacer notar también que, en su informe sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a un medio ambiente sano, recordando que el cambio climático es la mayor amenaza a los derechos humanos en el siglo XXI, ha insistido en que, y cito: "Para mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2° C, los Estados tienen que avanzar de manera rápida

¹ Cuyo decreto promulgatorio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 2016. Recordemos que el Acuerdo de París tiene como objetivo central mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (D.O.F. 7 de mayo de 1993), adoptada en 1992 como un instrumento esencial para proteger el derecho fundamental a un medio ambiente sano, entre otras cosas a través de la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de **actividades humanas** como la deforestación y la quema indiscriminada de combustibles fósiles, para impedir que siguieran interfiriendo de forma peligrosa con el sistema climático.

² IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5° C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5° C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.

³ Disponible en el sitio: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf



y constante hacia una economía mundial que deje de obtener la energía a partir de combustibles fósiles."⁴

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su resolución 3/2021 "Emergencia climática, alcances y obligaciones interamericanas de derechos humanos", adoptada el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno,⁵ ha establecido, entre otras cosas, que los Estados deben instaurar políticas que reduzcan los gases efecto invernadero y que garanticen que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo de emisiones bajas de carbono.

Sin embargo, a pesar de la contundencia y urgencia de la información que sigue acercándonos la ciencia y los llamados de los organismos internacionales de derechos humanos, no se ha superado la dependencia a los combustibles fósiles como fuente principal de energía, lo que nos aleja *preocupantemente* de la posibilidad de cumplir las metas del Acuerdo de París y nos acerca, de seguir las cosas como ahora, a un calentamiento global de, al menos 3° C, en el año dos mil cien.⁶

En este contexto, me parece innegable que el tiempo en el cual se cumplen las metas del Acuerdo de París es crítico. Como lo han reconocido varios tribunales en el derecho comparado,⁷ a la par que se va agotando el presupuesto de carbono en la Tierra, irán aumentando proporcionalmente las restricciones y cargas que condicionarán el ejercicio de los derechos humanos, ahora y en el futuro. *Estamos postergando acciones indispensables como la transición energética a modelos de desarrollo bajos en carbono.*

Por ello, es por lo que no coincido con el fallo aprobado en cuanto se señala que las normas cuestionadas (analizadas en los apartados A y C) no implican una violación al derecho fundamental a un medio ambiente sano, y que admiten (algunas de ellas) una interpretación conforme.

⁴ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/31/52. Párr. 78. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/75/PDF/G1601575.pdf?OpenElement>

⁵ Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2021). Hacer las paces con la naturaleza: Plan científico para hacer frente a las emergencias del clima, la biodiversidad y la contaminación. Nairobi. <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>

⁷ Incluyendo a la Corte Constitucional alemana; la Suprema Corte de Justicia de Holanda; la Corte Constitucional colombiana, entre otras.



En primer lugar, por cuanto hace a las disposiciones impugnadas que regulan el "orden del despacho", de la lectura conjunta de los artículos 4, fracción VI y 26 de la ley impugnada, yo desprendo que, en realidad, quienes van a tener prioridad en el uso de las redes para el despacho de la energía eléctrica son las centrales eléctricas legadas (que son ahora todas las centrales propiedad del Estado) y las centrales externas (privadas) legadas.

En efecto, lo que se advierte de la propia ley es que con las normas que variaron el orden del despacho de la energía eléctrica, a fin de dar prioridad a las centrales eléctricas legadas –tanto del Estado como las Externas– cuando celebren contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, ya no se privilegia la generación y despacho de energías limpias en un régimen que propicie la oferta en el mercado eléctrico mayorista de este tipo de energía, sino que mediante una prelación fija, lo que se privilegia ahora es el despacho de energía que, dice el fallo aprobado, garantice la "seguridad del despacho".

Esto se advierte claramente del artículo 4, fracción VI, en cuyo texto se relega expressamente el despacho de energías limpias, siempre, a un lugar secundario, de modo que no es acertado lo afirmado en la sentencia respecto a que "no existe violación al derecho fundamental a un ambiente sano", porque las autoridades y los operadores del mercado deban tener en cuenta siempre los compromisos ambientales referidos, pues lo cierto es que, mientras la norma ordene una relegación para el despacho de energías limpias, resulta prácticamente ilusorio pensar que se favorecerá la generación de este tipo de energía, de modo que impacte significativa y positivamente en el medio ambiente.

En segundo término, en relación con la modificación del artículo 53 en el sentido de *suprimir la exclusividad de las subastas como único mecanismo de adquisición de energía por parte de los suministradores de servicios básicos*, a mi parecer, con esta medida no sólo se inhibe la competencia en el mercado, sino que además se afecta directamente la generación de energías limpias pues se cancela, o por lo menos se reduce al mínimo, la posibilidad de entrada al mercado de centrales eléctricas que produzcan este tipo de energías.

En efecto, al sólo existir un suministrador de servicios básicos en operación: "CFE Suministrador de servicios básicos", y dado que los contratos de cobertura eléctrica con motivo de la reforma al artículo 53 ya no se celebrarán exclusivamente por subasta, se actualiza el riesgo inminente de que se rechace en la contratación a las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas, o cualquier otra central distinta a las de CFE generación, prácticamente a *elección del*



único suministrador de servicios básicos que actualmente opera en el mercado eléctrico.

Por estas razones, reitero, es que concluyo que las modificaciones introducidas en los preceptos a que me referí como inválidos, configuran un *sistema normativo* que inhibe claramente los esfuerzos de reducir la dependencia a combustibles fósiles en la producción de energía, y como sistema se constituye en *una medida regresiva* para la transición a un modelo de desarrollo bajo en carbono al que estamos obligados en términos constitucionales y convencionales, que en mi opinión no se salva con una "interpretación conforme".

Esta regresión en la transición a un modelo sustentable en materia energética se traduce en una barrera para el ejercicio de múltiples derechos humanos, incluyendo el de vivir en un medio ambiente sano, protegido por el artículo 4o. constitucional que, en términos de la doctrina de este Alto Tribunal se rige, no sólo por el principio de no regresión, sino también por los diversos principios esenciales de precaución, *in dubio pro natura* y de equidad intergeneracional.

Por lo anterior, considero que se debieron declarar inconstitucionales los artículos 3, fracciones V, XII última parte, XII Bis y XIV, última parte, 4, en sus fracciones I y VI, 26, 53, 101, última parte, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, porque desde mi convicción, la relevancia que tiene el imperativo constitucional de sustentabilidad energética para la protección del medio ambiente no puede conducirme a una conclusión distinta, y un sistema que establece el orden del despacho de la energía eléctrica en el mercado mediante una prelación fija basada en *privilegiar un tipo de contratación y el carácter de propiedad del Estado de las centrales eléctricas*, relegando a un segundo plano en ese despacho a las energía limpias, de ningún modo cumple con dicho mandato de nuestra Constitución.

Adicionalmente, como lo referí en la respectiva sesión del Tribunal Pleno, considero que las normas impugnadas también contravienen el mandato constitucional relativo a que las actividades de generación y comercialización de la energía eléctrica y productos asociados, estén abiertas a la inversión privada en un esquema de libre competencia y de libre concurrencia.

En congruencia con ello, tampoco coincido con las consideraciones y conclusiones alcanzadas en el apartado A de la sentencia (particularmente las contenidas en los subapartados **a**, **c** y **d** con base en las cuales se desestimaron las alegaciones de la accionante en que hizo valer la inconstitucionalidad de las normas citadas por contravenir los principios de la libre competencia y la libre concurrencia.



En el subapartado a, se concluyó que la inclusión de los denominados "contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" *no significa una barrera legal para la libre competencia y competencia*, pues se consideró que los pueden celebrar todos los participantes suministradores de servicio básico y generadores, y no imponen una carga excesiva a los generadores que los pudiese desplazar del mercado. Lo que implica, dice la sentencia, es que únicamente exista un compromiso real de entrega de energía física para hora y fecha determinada.

Al respecto, estimo que lo anterior no es suficiente para sostener que el artículo 3, fracciones XII, XII bis y XIV, de la ley aquí analizada, que introducen esa clase de contrato *no vulneren la libre competencia y competencia*.

En efecto, existen una serie de circunstancias que rodean a la creación de este tipo de contrato relacionadas con el diseño del mercado eléctrico mayorista y con la diversidad de generadores de energía, que sí trascienden a su implementación.

Primero, considero que asistía razón a la actora en cuanto argumentó que actualmente, sólo las subsidiarias de CFE generación pueden comprometerse a generar una cantidad determinada de energía para entregarla en cierta hora y fecha, lo anterior, pues es evidente que tienen una capacidad de producción instalada y las fuentes de las que la obtienen les brindan una mayor seguridad en su producción. En cambio, los participantes que generan energías limpias como la *solar o la eólica* se ven ante el problema de la intermitencia dados los recursos naturales de los que dependen, pues no pueden asegurar con certeza una determinada producción. Y si bien la energía faltante la podrían adquirir en el mercado de otros generadores como afirma la resolución, *ello no desvanece el hecho de que, estos generadores de energías limpias intermitentes* siempre estarán en el riesgo de no alcanzar la producción esperada; incluso, podrán verse en la circunstancia de no conseguir dicha energía, por lo que su riesgo de incumplimiento siempre estará latente y será mayor al de las empresas de CFE generación. Dicha inseguridad sí es un desincentivo para que no celebren este tipo de contratos.

Segundo, también advierto que la ley no prevé algún lineamiento, regla, criterio o mecanismo que claramente faculte al centro de control de energía para *vincular* a un suministrador de servicios básicos, a celebrar este tipo de contrato con un determinado generador, ni prevé claramente algún lineamiento, regla, criterio o mecanismo, para determinar algún orden de prelación entre los generadores participantes del mercado, a fin de que *sean preferidos* en la celebración de este tipo de contratos; tampoco dice que todo generador



que esté en condiciones de comprometer la entrega de energía física en cantidad, hora y fecha determinada, y quiera celebrar un contrato de ese tipo, tendrá derecho a que el suministrador que elija (por ahora, no habría opción, sólo CFE Suministrador de servicio básico) *esté obligado a celebrarlo*.

Conforme a lo dispuesto en la ley, el suministrador *podrá elegir a discreción con quien contratar bajo esta modalidad de contrato*, y es dable admitir que, en la práctica, ello propiciará que se contrate prioritariamente con las propias empresas subsidiarias y filiales de CFE generación. Por tanto, la falta de regulación clara de dicho contrato desde la ley, sí permite vislumbrar que no se está asegurando la libre competencia y concurrencia.

Tercero, en el fallo se pierde de vista que la parte accionante no controvertió de forma aislada el artículo 3, fracción XII, última parte, XII Bis, y XIV, última parte, de la Ley de la Industria Eléctrica, en los cuales se establece el concepto o definición de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y la posibilidad de su celebración, sino que el planteamiento de invalidez relativo a la afectación a la libre competencia en el mercado eléctrico mayorista con motivo de estos contratos se vinculó también con el hecho de que en el diverso artículo 4, fracción VI, se estableció que "se garantizará, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias", y el diverso 26 en la parte que dice: "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".

Estimo que lo anterior resulta sumamente relevante, pues conforme a esas normas, los participantes del mercado deben, en todo caso, garantizar, es decir, dar prioridad al cumplimiento de los contratos de cobertura eléctrica en el siguiente orden:

1. En primer lugar, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.
2. Después, deberán garantizar los contratos que estén vinculados con el suministro de energías limpias.

Esta regla sí otorga una ventaja exclusiva y, por tanto, indebida en un mercado abierto a la libre competencia, a los generadores (centrales eléctricas) de energía convencional sobre los generadores de energías limpias pues, por una parte, para la celebración de un contrato de cobertura con compromiso de entrega física, *no importa cuál sea el origen de la energía* (la tecnología



con que se generó) sino simplemente que el generador se obligue a entregar a la red eléctrica una determinada cantidad de energía a cierta fecha y hora, y por otra, esos contratos con entrega física, siempre serán preferidos en el despacho, bajo una regla fija y por ende absoluta de prelación, que relega expresamente a un lugar secundario a un tipo de energías, a saber: las energías limpias, y que indiscutiblemente rompe con un sistema de competencia económica.

Tampoco concuerdo con el fallo en el subapartado c, que sostiene la validez del artículo 4, fracción I.

Ello, en atención a que advierto que condicionar a los generadores y comercializadores del mercado eléctrico *el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio* a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución que ordena el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece, esto, bajo el supuesto "*cuando sea técnicamente factible*"; es una condicionante que distorsiona el lineamiento constitucional y permite ser utilizada como una barrera regulatoria en detrimento de la libre competencia; los aspectos técnicos de la operación de las redes deben ser resueltos por las empresas de CFE encargadas de ellas como área estratégica exclusiva, sin que ello deba trascender en la orden constitucional de acceso abierto a las mismas.

En el diverso subapartado d, la mayoría sostuvo la validez del artículo 3, fracción XIV, pero se desestimó la acción respecto del diverso artículo 26, al obtener mayoría, aunque no calificada, sobre su invalidez. Al respecto, a mi juicio, aunque estoy plenamente de acuerdo en la invalidez del artículo 26, estimo que también debió declararse la del diverso 3, fracción XIV.

Conforme a la segunda norma (26) en relación con el artículo 3, en su diversa fracción V, el centro de control de energía dará prioridad en el uso de redes de transmisión y de distribución para el despacho a las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física, y ello, sí genera un obstáculo a la libre competencia en el mercado para las demás empresas generadoras. Ello, pues de dichas normas se desprende la siguiente regla de derecho:

"Todas las centrales generadoras de energía **del Estado**, así como las centrales **externas** legadas, *cuando tengan contratos de cobertura con compromiso de entrega física, son las que tienen prioridad*, es decir, **un trato privilegiado**, en el uso de las redes para el despacho de su energía."



Esta regla, insisto, impone necesariamente un orden fijo de prelación en el uso de las redes para el despacho de la energía, que constituye un trato privilegiado a todas las centrales eléctricas de CFE generación (centrales legadas) y a determinadas centrales eléctricas privadas legadas, que son las que venden su energía también a la empresa estatal conforme a la anterior Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, respecto de la energía que pacten vender bajo compromiso de entrega física; excluyendo o dejando en segundo término, siempre, a las centrales externas privadas que hayan adquirido o adquieran un permiso para generar energía eléctrica con posterioridad a agosto del año dos mil catorce.

Regla que, además, evidentemente se conjuga con la diversa prevista en el artículo 4, fracción VI, que vincula a generadores, suministradores y al propio centro de control de energía, a que en el orden del despacho se garanticen, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.

Como resultado de **ambas**, es patente que, conforme al artículo 4, fracción VI, se prioriza en el orden del despacho, a los contratos que celebren todas las empresas subsidiarias de CFE generación, pues, dada su capacidad instalada y los tipos de energías que producen, no tendrán mayor inconveniente en celebrar contratos con compromiso de entrega física para que su energía se despache en primer lugar; y conforme al artículo 26, incluso, por su solo carácter de centrales eléctricas legadas, es decir, propiedad del Estado o legadas externas, también tendrán que ser preferidas para el uso de las redes de transmisión y distribución, pues es claro que, aun suponiendo que hubiere empresas privadas que sean generadoras y que lleguen a celebrar contratos con compromiso de entrega física, en la prelación para el despacho, la prioridad siempre la tendrían las legadas aun cuando el tipo de contrato sea el mismo (con entrega física), lo que evidencia además que, entre los propios generadores privados surgidos con posterioridad a la emisión de la ley, habrá también un segundo orden fijo de prelación, los que tienen contrato con compromiso de entrega física, y los que no.

Y debo reiterar que, este sistema, a mi juicio, se traduce en una imposición legal que en forma patente actualiza una barrera regulatoria que indebidamente impide o distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia previsto a nivel constitucional en el artículo 28.

En ese sentido, desde mi perspectiva asistía la razón a la parte actora en cuanto a que al legislador secundario no le está permitido establecer medidas legislativas que soslayan la obligación constitucional de promover el desarrollo



económico y sustentable de la industria eléctrica y, en cambio, sólo privilegian la seguridad del despacho de la energía, pues ello no es acorde con una adecuada interpretación teleológica de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Además, el argumento de tener "*seguridad en el despacho*" se desvanece por sí mismo, porque el sistema de despacho que ya preveía la ley antes de la reforma controvertida, adquiriendo la energía conforme a *un orden económico*, también garantizaba la seguridad en el despacho.

Es por ello que en mi opinión, debió declararse la invalidez de las normas cuestionadas como sistema normativo, que la resolución examinó en forma aislada bajo los apartados A y C, y a las que posteriormente, sólo hizo remisión, ya sin ningún estudio, en los apartados F y G.

Son todas estas razones las que respetuosamente me llevan a no compartir las consideraciones que sustentan la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 64/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de abril de dos mil veintidós.

En la sesión de referencia, se analizó la constitucionalidad del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica (en adelante, LIE)", publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, en específico, en lo que respecta a las modificaciones de los artículos: 3o., fracciones V, XII, XII Bis, y XIV, 4o., fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 35, párrafo primero; 53; 101; 108, fracciones V y VI, 126, fracción II y los transitorios cuarto y quinto.

Derivado del resultado de la votación emitida por las Ministras y los Ministros que integramos el Tribunal Pleno, varios de los temas abordados en el proyecto que sometió a nuestra consideración la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fueron desestimados y en otros se reconoció su validez al no alcanzarse la mayoría calificada para su declaratoria de invalidez.

En el presente voto concurrente, plantearé las razones esenciales por las cuales considero que se debió declarar la constitucionalidad de la normativa reclamada, como fue planteado en ciertos apartados de la propuesta original de



la Ministra ponente y, en algunos casos, incluso por razones adicionales a las que fueron sometidas a nuestra consideración.

Lo anterior será expuesto conforme con los temas que fueron planteados en el proyecto de resolución.

VI.1 Estudio de fondo de la cuestión A. Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional

En este apartado, considero que se debió reconocer la validez de los artículos 3o., fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4o., fracciones I y VI, 26, 35, 53, 101 y 108, fracciones V y VI de la LIE, al tenor de los siete subtemas que fueron propuestos por la Ministra ponente: a) Contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; b) Establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario; c) Factibilidad técnica como condición para el acceso abierto a la red nacional de transmisión y redes generales de distribución; d) Contratos legados para el suministro básico; e) Agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones; f) Criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional; y, g) central eléctrica legada.

En efecto, del artículo 25, párrafo quinto, de la Constitución General de la República,¹ se aprecia que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la propia Carta Magna, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control de los organismos y empresas productivas del Estado.

¹ "Artículo 25. ...

...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar."



En ese sentido, el artículo 28 de la Constitución General,² establece como una de ellas la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Esto es, desde la Constitución se le otorga al Estado la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional por ser un área estratégica.

En ese orden de ideas, el artículo 27 constitucional en su párrafo sexto,³ nuevamente señala que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, permitiendo al Estado celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes.

² "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."

³ "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."



De tal manera que esa previsión confiere atribuciones al Congreso de la Unión para establecer la legislación conforme con la cual habrán de participar los particulares en las actividades de la industria eléctrica, tomando en cuenta, desde luego, lo establecido por el Constituyente en el apartado transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece.

En ese sentido, considero que son dos las normas transitorias que respaldan el contenido de las disposiciones reclamadas:

- 1) El artículo décimo sexto, inciso b), párrafo primero,⁴ que obliga a ofrecer a todos los productores de energía eléctrica, el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generadas de distribución, ya que, con la ley reclamada, se permite que todas las centrales eléctricas que producen energía limpia de la Comisión Federal de Electricidad (en adelante CFE), inyecten electricidad a esas redes.

Situación que no ocurría previo a la reforma impugnada, porque se privilegiaba la producida por los particulares; asimismo, debe resaltarse que la CFE genera energía limpia no sólo con las hidroeléctricas, sino también con las termoeeléctricas, las geotérmicas, la nuclear con Laguna Verde, la eólica como La Ventosa de Oaxaca y el proyecto en curso del Parque Fotovoltaico de Sonora.

El despacho en la entrada de la red eléctrica por la CFE previo a la reforma impugnada tenía el orden siguiente: 1) Laguna Verde, 2) Centrales eólicas y solares particulares, 3) Centrales productoras independientes privadas, 4) Centrales productoras privadas de grandes consumidores privados, 5) Centrales privadas de autoabastecimiento privadas y 6) CFE con la energía limpia. Cabe precisar que ese orden de despacho no se encuentra establecido en la Constitución General y es discriminatorio a la CFE, por lo que es contrario al espíritu de la reforma fundamental de dos mil trece.

⁴ "Décimo sexto ...

"...

"b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su decreto de creación. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro."



2) El artículo vigésimo, fracción I,⁵ en el que expresamente se estableció la obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, entre las que se encuentra la CFE, para establecer que su objeto sea la creación del valor económico e incrementar los ingresos de la Nación con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

Delimitado este parámetro general, me ocupare de precisar las razones particulares por las que comparto cada uno de los subtemas que integran el apartado A del proyecto que fue sometido a consideración del Tribunal Pleno.

a) Contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física (análisis de los artículos 3o., fracciones V, XII y XII Bis, 4o., fracción IV, 53, 101 y 108, fracción VI, de la LIE).

Al igual que en el proyecto propuesto por la Ministra ponente, considero que la celebración de contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, en fechas y horas pactadas, no es violatorio de los principios de libre competencia y concurrencia.

Lo anterior, ya que ese esquema garantiza la seguridad de la prestación del servicio sin interrupciones, lo que obedece al mandato constitucional establecido en el artículo 25 que señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable.

La estabilidad en la red garantiza que el servicio sea integral y continuo; asimismo, por cuanto hace a la sustentabilidad, el artículo 4 de la norma impugnada señala que el servicio eléctrico que es de interés público se otorgará con contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y el suministro de energías limpias.

Debo precisar que el artículo 53 de la reforma impugnada no elimina las subastas y éstas se seguirán llevando a cabo por el Centro Nacional de Control de Energía (en adelante, Cenace) y conforme con las reglas del mercado.

⁵ "Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. ..."



b. Costos unitarios (análisis del artículo 4, fracción VI, de la LIE)

Al igual que el proyecto, también considero que el establecimiento de costos de producción tomando en cuenta el valor unitario es constitucional, ya que una de las obligaciones de los productores de energía eléctrica que establece el artículo 4, fracción VI, de la LIE es que se calculen con base en sus costos de producción *unitarios* en lugar del marginal, toda vez que con esta medida, se precisó que un elemento determinante para el despacho eléctrico serán los mejores precios que ofrezcan los particulares.

Ese costo unitario, es el valor total que les representa a cada uno de los participantes producir su energía y no con costos marginales como anteriormente se hacía.

Con lo anterior, se pretende terminar con la simulación de precios y la especulación para pasar al reconocimiento de los costos totales de generación, lo que permitirá una competencia en condiciones de equidad entre los participantes del mercado, incluyendo a la CFE.

En ese sentido, la reforma no implica la cancelación de la participación privada en la generación de energía eléctrica, sino establecer piso parejo en igualdad de condiciones para CFE generación de energía y los productores privados, fomentando que la competencia ajuste sus costos a la realidad económica y social.

Lo que precede, es congruente con la finalidad de la reforma constitucional de dos mil trece, cuyo objeto es fortalecer a la CFE; en tanto que el esquema bajo el cual se establecía un costo marginal implica una desventaja, ya que sólo se consideran las energías renovables intermitentes: solar y eólica, con costos marginales muy cercanos a cero, derivado de que su producción depende directamente de recursos naturales, por lo que previo a la reforma eran las más baratas del mercado, a pesar de que pudieran ser más elevadas conforme con sus costos fijos.

c. Acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución (artículo 4, fracción I, de la LIE).

En el mismo sentido del proyecto, considero que debió reconocerse la validez de la orden relativa a que todos los productores de energía eléctrica tengan acceso abierto a las redes de transmisión y distribución "... *cuando sea técnicamente factible*"; pues si bien debe brindarse a los particulares las mismas



facilidades para inyectar a las redes la energía eléctrica que produzcan, debe tomarse en cuenta que los accesos a las redes están limitadas por la capacidad y eficiencia de la infraestructura del Sistema Eléctrico Nacional, cuyas condiciones técnicas de operación, así como la seguridad y estabilidad que garanticen el suministro continuo a los consumidores finales, son condiciones que deberán valorarse para permitir el ingreso a las redes de nuevos productores solicitantes.

Inclusive, la propia fracción I del artículo 4 de la LIE, ya establecía que la obligación de otorgar un acceso abierto a las redes de transmisión y distribución se llevaría a cabo "... *en términos no indebidamente discriminatorios*"; precisándose ahora con el nuevo texto que cuando existan razones de orden técnico, el acceso a las redes será limitado, porque ello sólo se autorizará "... *cuando sea técnicamente factible*".

Esta determinación guarda simetría con lo dispuesto en la fracción II del mismo artículo 4 de la LIE,⁶ en la que se ordena que el suministro de energía eléctrica se proporcione a todo aquél que lo solicite, "*cuando ello sea técnicamente factible*", en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad; lo cual sólo puede lograrse si las redes de distribución del Sistema Eléctrico Nacional observan puntualmente las normas técnicas respectivas, tanto para la inyección de energía, como para el suministro a los usuarios finales que la demanden.

Además, las especificaciones técnicas para el acceso a las redes están a cargo del organismo especializado, que es el Cenace, quien a su vez somete a la Comisión Reguladora de Energía (en adelante CRE) como órgano regulador, las condiciones para el acceso de los productores a las redes, en términos del artículo 108, fracción XVII, de la LIE, el cual dispone que el Cenace está facultado para someter a la autorización de la CRE las especificaciones

⁶ Artículo 4. ...

"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:

"...

"II. Ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad. ..."



técnicas generales requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga y las demás especificaciones técnicas generales requeridas; con lo cual se garantiza un trato uniforme para todos los productores.

d) Contratos legados para el suministro básico (análisis de los artículos 3, fracción XIV y 26 de la LIE)

También comparto el proyecto que se sometió a consideración del Pleno, ya que considero que los contratos legados para el suministro básico son instrumentos que no son contrarios a la libre competencia.

En esos contratos de cobertura eléctrica las partes son un suministrador de servicios básicos, por un lado, y por otro una central eléctrica legada o una central externa legada, en el que existe compromiso de entrega física.

Conforme con el esquema contractual, la CFE como empresa productiva del Estado no es la única que puede tener permiso para operar como suministrador de servicios básicos, sino cualquier particular que reúna los requisitos para ello, de manera que la medida inclusive favorecerá la participación de nuevos competidores en ese sector del mercado.

Por otro lado, la CFE no es la única empresa propietaria de las centrales eléctricas legadas, pues también los particulares poseen dichas instalaciones, por ejemplo, los productores independientes que operaban previo a las normas reclamadas, quienes también podrán pactar la entrega física de energía con el consiguiente derecho de prioridad en el acceso a las redes.

Asimismo, considero que la entrega física de energía eléctrica constituye un factor esencial en la prestación del suministro continuo, seguro y confiable de la energía eléctrica a los consumidores finales, al garantizar que la alimentación del flujo de energía sea constante durante el tiempo pactado en los contratos.

e. Agrupación de los solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones (análisis del artículo 35, primer párrafo, de la LIE).

Al igual que el proyecto, considero que no atenta contra la libre competencia la autorización para que determinados productores se agrupen con la finalidad de realizar a su costa obras para la modernización o ampliación de las redes de transmisión y distribución en su beneficio, hacer aportaciones eco-



nómicas con ese objeto, de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos respectivos, o bien, en términos de las normas generales que establezca la CRE para regular esas obras.

Lo anterior, ya que esa previsión fomenta que nuevos competidores se incorporen al mercado eléctrico, en el supuesto en el que se encuentran en la posibilidad de realizar o financiar obras que les permita el acceso a las redes, cuando adviertan que los programas de ampliación y modernización aún no contemplan su mejora tecnológica o su extensión a lugares más lejanos para su conexión con centrales eléctricas o centros de carga.

En esos casos, el Cenace calculará los costos y las obras se llevarán a cabo a condición de que no se contrapongan con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del servicio; en la inteligencia de que no será necesario realizar pago alguno cuando las obras se destinen al suministro eléctrico de usuarios finales individuales en baja tensión, entre otros casos, y con la facilidad adicional de que los particulares también puedan optar por adquirir los derechos financieros de transmisión que correspondan por la obra o recibir los ingresos que resulten de su venta, todo lo cual se prevé en las restantes fracciones del propio párrafo primero del artículo 35 impugnado.

f) Criterios de seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional (análisis de los artículos 3, fracción V, y 108, fracción V, de la LIE)

También comparto el proyecto en este apartado, ya que la parte actora no expuso argumentos concretos para demostrar la violación al principio de libre competencia que tutela el artículo 28 constitucional.

La facultad del Cenace para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional, ya estaba prevista con anterioridad en términos similares, al menos en otras dos disposiciones de la misma ley: los artículos 101 y 108, fracción V, inclusive, desde la reforma constitucional de dos mil trece, se estableció en los párrafos segundo y tercero del inciso b) del artículo décimo sexto transitorio, acerca del Cenace que:

"El decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades ... El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta



por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad."

Lo anterior, significa que la fracción V del artículo 108 reclamada solamente reitera una atribución que la propia Constitución General le quitó a la CFE y la asignó directamente al Cenace.

g) Central eléctrica legada (análisis del artículo 3, fracción V, de la LIE)

Por cuanto hace al último subtema, relativo a la central eléctrica legada, en el mismo sentido que el proyecto, considero que, además de que la parte actora dejó de exponer argumentos concretos para demostrar por qué, en su opinión, se infringe el principio de libre competencia, dicha norma solamente amplió el concepto que se tenía de las centrales eléctricas legadas, al eliminarse los requisitos temporales; encontrarse en operación y el tipo de financiamiento que reciba; todo lo cual por sí mismo no impacta en la competencia entre los productores participantes en el mercado eléctrico.

Consideraciones adicionales

Revisando en su conjunto los siete subtemas a que me he referido, tendría consideraciones adicionales, pues debe tomarse en cuenta que en dos mil trece se dio un gran paso en el régimen constitucional que permitió a los particulares participar en la generación de energía eléctrica de manera conjunta con la CFE, entre otras actividades.

El conjunto de las normas que se analizan, tiene como denominador común fortalecer la eficiencia y, por tanto, la rentabilidad de la CFE como empresa productiva del Estado Mexicano, ya que la génesis y el texto del marco constitucional vigente en materia energética que data de dos mil trece permitió a los particulares participar en la generación y comercialización de la energía eléctrica de manera conjunta con la CFE, no diferente, no prioritaria, sólo conjunta.

La iniciativa presentada por el entonces presidente, estableció que:

"... en los primeros seis meses de 2013, el patrimonio de la empresa disminuyó en 35 mil millones de pesos, cifra superior a la registrada en todo el año anterior ... De acuerdo con estimaciones de la propia Comisión Federal de Electricidad, de continuar las tendencias actuales, el patrimonio neto de la empresa será negativo al cierre de 2014 ..."



En ese contexto, la iniciativa reconoció algo que me parece fundamental: si bien se permitía la participación de algunos particulares en la producción de electricidad, que desde mil novecientos noventa y dos se les había autorizado participar como productores independientes, lo cierto es que la CFE no podía competir, desde entonces, con ellos; ese esquema se estaba acabando y los beneficios no están siendo distribuidos a la sociedad.

Adicionalmente, las condiciones a las que está sujeta la CFE, no le han permitido competir en igualdad de circunstancias para captar y mantener a los clientes más rentables, que son los grandes usuarios.

Por ello, el autor de la iniciativa constitucional vislumbró algunos de los efectos que se cristalizaron con la reforma al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución General, en el sentido de que, una vez que se establezca un entorno de reglas claras y seguras para la inversión y la participación "*se acelerará la sustitución del combustóleo por energías limpias y gas natural*", además de que se llegaría a los siguientes resultados:

"La CFE podrá competir con los grandes usuarios, propiciando aún más las eficiencias y, con ello, la reducción de las tarifas eléctricas ... En el caso de la CFE, uno de los retos más importantes que afrontamos es revertir el deterioro creciente del patrimonio de este organismo. El modelo propuesto de la presente iniciativa apunta en esa dirección ..."

De lo anterior se puede concluir que a partir de mil novecientos noventa y dos, en que se dio a los particulares el derecho de generar electricidad para su autoabastecimiento o como productores independientes, la CFE se vio impedida para competir con ellos; por lo que se previó que el nuevo modelo revertiría esa situación para colocarla en condiciones de igualdad productiva y generarle un valor económico para la Nación, en acatamiento al mandato constitucional que establece que el objeto de la CFE es "*la creación del valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*".

Sin embargo, esto no ha sido así, porque prevalecen relaciones asimétricas que le impiden competir a la CFE en condiciones de igualdad para obtener la rentabilidad que ordena la Constitución General.

La reforma ahora reclamada, dispone la planeación y control que el Estado ejerce y la forma en que se celebrarán los contratos, así como la participación de la CFE y los particulares, tal como lo mandata la Constitución.



Debe señalarse que en dos mil diecisiete, bajo el modelo de la LIE, la CFE inició su operación con ciento dos centrales eléctricas de diversos tipos, con una capacidad de treinta y siete mil megawatts, en números redondos, que tenían asegurado el pago de sus costos totales de operación.

Sin embargo, para dos mil veintidós, la CFE tiene tan solo setenta y cuatro centrales de diversos tipos con una capacidad de veintiún mil megawatts y, lo más grave, es que se encuentran sin utilizar ochenta y cuatro centrales, que representan el cincuenta y tres por ciento del parque total de la generación de energía eléctrica de la CFE fuera de operación; centrales que se vieron obligadas a detener su operación al no recuperar sus costos; ese no fue el objeto de la reforma constitucional de dos mil trece.

Hoy, siete años después, no se ha logrado evitar la ruina de la CFE, que era el objetivo de la reforma de dos mil trece, ya que los grandes usuarios calificados no son sus clientes y los que sí lo son, pertenecemos a los más de cuarenta millones de usuarios domésticos de bajo consumo, que no despiertan el interés de los privados.

La electricidad no es un recurso natural, pero con recursos renovables se puede producir, como el viento, el agua, la luz solar, la geotermia y, según la página electrónica de la CFE,⁷ de enero a septiembre del dos mil veintiuno, esa empresa productiva del Estado inyectó a las redes el cincuenta y cinco por ciento de energía limpia total del Sistema Eléctrico Nacional, por lo que no se puede señalar que la generación de la energía de la CFE atenta contra el medio ambiente, cuando produce más de la mitad de la generación de energía limpia.

Además, la CFE transmite y distribuye a la población toda la electricidad que produce, o bien, por los particulares, a través de las redes nacionales respectivas, actividad esta última, calificada por la Constitución General como estratégica y que, por disposición legal, debe cumplir, entre otras exigencias, con los atributos de confiabilidad y continuidad, los cuales son definidas por el artículo 3, fracciones X y XI, de la LIE.⁸

⁷ <https://app.cfe.mx/Aplicaciones/OTROS/Boletines/boletin?i=2383>

⁸ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"X. Confiabilidad: Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE;



La confiabilidad es la habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad del despacho y la continuidad tiene el significado legal de satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interruptores menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE.

Ante emergencias climáticas, fallas técnicas u otras situaciones de fuerza mayor, la CFE es la que se hace cargo de atender a los usuarios con energía adicional proveniente de recursos propios, de todo lo cual los proveedores particulares se desentienden, por lo que, en mi opinión, si bien el sector público y privado participan en el Sistema Eléctrico Nacional, las responsabilidades para prestar un servicio público eficiente a la población son, sin duda, muy superiores a las que le competen a esta empresa productiva del Estado y requieren, por tanto, de un diseño legal que le permita cubrir los gastos para el mantenimiento y ampliación de las redes nacionales respectivas.

Precisamente, las normas reclamadas responden a uno de los objetivos que se perseguían en la iniciativa de reforma constitucional de dos mil trece en materia energética, consistente en hacer competitiva y generadora de valor económico a la CFE, pues está visto que el dinamismo y el abuso en el mercado de productores de energía eléctrica, obligó al Congreso de la Unión a realizar un ajuste legal en algunos aspectos a la LIE, para mantener a flote a esa empresa productiva del Estado, tal como son:

- La contratación de entrega física de energía eléctrica de manera preferente.
- Atender a sus costos unitarios, es decir, a los costos reales.
- Permitir a todas las centrales eléctricas legadas propiedad de particulares y de la CFE, generar y despachar su producción para evitar el deterioro de esa empresa que, además, tiene como encomienda exclusiva administrar y ampliar efectivamente, eficientemente, las redes nacionales de transmisión y distribución de electricidad que también son usadas por los productores privados y, además, es suministrador de servicios básicos a la población de más de cuarenta millones de usuarios residenciales y pequeños comercios industriales.

"XI. Continuidad: Satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE; ..." Este voto se publicó el *** Fecha real *** en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Lo anterior no significa por ningún motivo la cancelación de la participación privada en la generación de energía eléctrica, sino establecer piso parejo, en igualdad de condiciones, para CFE generación de energía y para los productores privados, con un ajuste a los costos de la realidad económica y social.

Finalmente, considero que no se deben realizar conjeturas sobre la viabilidad económica o medio ambiental de la aplicación de las normas reclamadas, pues lo relevante es que los productores privados tienen la posibilidad de seguir participando en el mercado eléctrico, seguramente en un nuevo plan de negocios, como sucede en todo el mundo empresarial, porque la Constitución nunca dispuso que los particulares tuvieran una jugosa taza, así como un sencillo retorno de su inversión; en cambio, el Constituyente de manera clara estableció que la legislación secundaria debería garantizar que el objeto de la CFE fuera "*la creación del valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*" en beneficio de las mexicanas y los mexicanos.

VI.4 Estudio de fondo de la cuestión D.

Supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía (análisis de los artículos cuarto y quinto transitorios de la LIE).

Considero que se debe reconocer la validez de los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto de reformas impugnado, los cuales esencialmente establecen, por un lado, que serán revocados los permisos de autoabastecimiento que hayan sido obtenidos en fraude a la ley y, por otra parte, que los contratos suscritos con productores independientes para la venta de energía, serán revisados a fin de garantizar su legalidad y rentabilidad para el Gobierno Federal y, en su caso, deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.

Si bien considero que ninguno de los dos transitorios son retroactivos, ni provocan inseguridad jurídica y menos aún rompen con la figura jurídica de la *confianza legítima*; es importante hacer referencia a la controversia constitucional 61/2004, resuelta en sesión de este Tribunal Pleno el doce de abril de dos mil cinco.

En ese precedente, el titular del Poder Ejecutivo Federal reclamó diversos oficios del auditor superior de la Federación dirigidos a la CRE, en los que se le solicitaba a esta última, adoptara las medidas administrativas para corregir las irregularidades cometidas en la expedición de setenta y dos permisos para la generación de energía eléctrica, detectadas en la revisión de la cuenta



pública y que, entre otras, consistieron en que en veintiséis permisos (dieciocho de auto abastecimiento y ocho de cogeneración) se pactó la venta de energía a los socios del permisionario, lo que entonces estaba prohibido constitucional y legalmente.

Si bien este Tribunal Pleno por mayoría de seis votos contra cinco de sus integrantes determinó que la Auditoría Superior de la Federación, no tenía facultades para revisar los permisos de autoabastecimiento y de cogeneración de energía eléctrica otorgados a los particulares; sin embargo, su revisión es ilustrativa del desorden administrativo que ha prevalecido en su expedición, al menos durante el periodo de su revisión (que data del periodo mil novecientos noventa y cuatro a dos mil dos).

Ahora, el artículo décimo transitorio del decreto de once de agosto de dos mil catorce, por el que se expidió la vigente LIE, dispone que: "*Los permisos otorgados conforme a la ley que se abroga se respetarán en sus términos*", ello a pesar de los múltiples señalamientos de su estatus irregular durante el análisis de las cuentas públicas respectivas.

Esa situación irregular permeó en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal que dio origen a la reforma de marzo de dos mil veintiuno, en la que se manifestó:

"... a la entrada en vigor de la reforma en materia de energía, del 20 de diciembre de 2013, el esquema de autoabastecimiento fue objeto de una desnaturalización, ya que los permisos de generación fueron expedidos a favor de empresas cuyo objetivo primario no es la producción de energía eléctrica para su propio consumo, sino para la satisfacción de necesidades de terceros que tampoco son generadores del fluido eléctrico.

"Lo anterior fue posible gracias a que a los permisionarios primigenios se fueron sumando 'socios de paja', quienes en realidad son clientes inmersos en una relación comercial. Esto ha propiciado que, pertrechados en la fachada de sociedades de autogeneración, productores independientes operen en condiciones definitivamente irregulares, dando cauce a un mercado paralelo de electricidad.

"Lo anterior representa a todas luces un fraude a la ley, puesto que se llevan a cabo actos con el propósito de conseguir un resultado que prohíbe la norma jurídica mediante la simulación de su cumplimiento formal, buscando la obtención de un beneficio ilícito.



"De manera simétrica a lo que se está proponiendo con respecto a los permisos de autoabastecimiento, es menester llevar a cabo la revisión de la legalidad de los contratos en cuestión, ya que dentro del apartado transicional de la Ley de la Industria Eléctrica fueron indebidamente sometidos a la normatividad emanada de dicho ordenamiento legislativo, lo que conllevó al quebrantamiento de los fines inherentes a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como a desvirtuar su esencia jurídico-contractual y causar graves daños al patrimonio de la CFE."

El historial de irregularidades de los permisos de autoabastecimiento y los contratos pactados para la venta de energía eléctrica puede constatarse tanto con lo documentado por la Auditoría Superior de la Federación, como por la iniciativa de reformas que dio lugar a las normas reclamadas, por ello es que considero que está justificada la validez de la normativa transitoria impugnada.

VI.7 Estudio de fondo de la cuestión G. Principios del Sistema Eléctrico Nacional

En este apartado, por razones adicionales a las que proponía el proyecto inicial, considero que ninguno de los artículos impugnados atenta contra la obligación de la CFE de realizar la separación contable, operativa, funcional y legal de cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica ordenada en el artículo cuarto transitorio de la LIE, pues ninguna de ellas ordena o sugiere regresar al modelo corporativo anterior de esa empresa productiva del Estado.

Lo anterior, ya que esos preceptos legales sólo se refieren a:

- Las definiciones de central eléctrica legada, así como de los contratos de cobertura eléctrica, de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y legado para el suministro básico (artículo 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, de la LIE).
- Las obligaciones del servicio público y universal, relativas a otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; así como de ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción unitarios (artículo 4, fracciones I y VI, de la LIE).
- La facultad de la CRE para otorgar permisos considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría de Energía



y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación (artículo 12, fracción I, de la LIE).

- Celebración de contratos de cobertura eléctrica por los suministradores de servicios básicos a través de subastas (artículo 53 de la LIE).
- Las facultades del Cenace para:
 - Considerar la prioridad en el uso de las redes nacionales de transmisión y generales de distribución para el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física (artículo 26 de la LIE).
 - Determinar la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, tomando en consideración los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física (artículo 101 de la LIE); mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional 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 (artículo 108, fracciones V y VI).
- La facultad de la Secretaría de Energía para otorgar los certificados de energía limpia sin que para ello sea obstáculo la propiedad o la fecha de inicio de operación comercial (artículo 126, fracción II, de la LIE).
- La facultad de la CRE para revocar los permisos de autoabastecimiento que hayan sido obtenidos en fraude a la ley (transitorio cuarto de la reforma a la LIE).
- La posibilidad de revisar los contratos suscritos con productores independientes para la venta de energía, a fin de garantizar su legalidad y rentabilidad para el Gobierno Federal y, en su caso, el deber de su renegociación o terminación anticipada (transitorio quinto de la LIE).

Además, de dichos preceptos normativos no se advierte que desvirtúen la separación vertical entre las distintas líneas de negocio y horizontal entre una misma línea de negocio, en las distintas actividades económicas de la CFE, como son las de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

Son todas las razones expuestas por las que, respetuosamente, formulo el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

1. La presente acción de inconstitucionalidad tiene como materia de estudio el **decreto de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno**, sobre lo cual el proyecto que fue materia de discusión en el Tribunal Pleno proponía sostener que, en su totalidad, se ajustaba a la Constitución Federal.
2. A través del presente voto, me permito exponer las razones por las que me manifesté en contra de ciertas consideraciones recogidas en la ejecutoria, y otras que, aunque no subsistieron dada la desestimación de la acción de inconstitucionalidad en determinados aspectos, justifican mi posicionamiento en cuanto a que algunas de las normas reformadas transgreden nuestra Carta Magna.
3. En principio, destaco que mediante la reforma constitucional en materia energética de diciembre de dos mil trece, se introdujo un nuevo modelo que permite la participación de actores privados en dos de las cuatro etapas del proceso eléctrico, específicamente en la generación y en el suministro (o comercialización); en las cuales la Carta Magna es clara al incorporar como principios rectores, por una parte, la **competencia y libre concurrencia** y, por otra, el **principio de sustentabilidad**, conforme a lo cual debe preferirse a la mejor oferta en cuanto a eficiencia, calidad, limpieza y costo, ninguno otro.
4. Así, no coincido con los argumentos sostenidos en la ejecutoria (y que ya no deben subsistir en ella) en cuanto a que la Constitución Federal pugna por el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, pues, insisto, la pretensión del Constituyente Permanente fue permitir la participación de otros actores en el mercado eléctrico; lo que me llevó a apartarme parcialmente de las consideraciones del proyecto presentado respecto de que el fortalecimiento de esa comisión, como empresa del Estado, forma parte de las atribuciones estatales para reforzar la soberanía y para garantizar el servicio público de energía eléctrica, en el cual el Estado debe seguir teniendo un papel principal.
5. Por otra parte, adquieren relevancia tres temas que, bajo mi consideración y como lo expresaron otros integrantes de este Alto Tribunal, revelan vicios de inconstitucionalidad en ciertas normas reformadas mediante el decreto impugnado, a saber: **I)** el orden del despacho en el Sistema Eléctrico Nacional, **II)** el mecanismo de certificados de energías limpias, y **III)** el supuesto de re-



vocación de permisos de autoabastecimiento; temas que procedo a desarrollar a continuación:

6. **I) Orden del despacho en el Sistema Eléctrico Nacional.** Al igual que como lo señalaron toralmente los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y el que suscribe en la discusión y votación del asunto, es de insistirse en que los ejes rectores de la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece se constituyen por la competencia y la libre concurrencia y, además, por la sustentabilidad, lo que revela que la intención de la reforma **no fue dar preferencia a una empresa productiva del Estado por sí, sino crear un escenario en el que sea la mejor oferta en cuanto a eficiencia y precios la que rija la prioridad en el despacho** y, más aún, que en él compitan todas las energías privilegiando las limpias como un compromiso intangible con el medio ambiente global.
7. Empero, el legislador secundario introdujo los llamados "**contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física**", los cuales requieren que las empresas generadoras tengan una capacidad de energía verificable al momento de ser celebrados, lo que provoca que a estos contratos tengan acceso solamente las empresas con mayor escala de producción y almacenamiento; esto es, desde ya, una barrera a la competencia y a la libre concurrencia.
8. Así, si bien el privilegio competitivo no deriva propiamente de la existencia de esos contratos de entrega física, **lo cierto es que sí lo provoca al tener implícito que ello sólo es factible a partir de considerar las condiciones que caracterizan y distinguen a los generadores estatales, lo cual evidencia un tratamiento privilegiado que el legislador estableció para ellos, y que se infiere claramente del artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica.**
9. Luego, el hecho de que cualquier **suministrador de servicios básicos** pueda celebrar estos "contratos con compromiso de entrega física", no hace desaparecer el trato prioritario, pues en éstos participan también los generadores; lo que revela que, quienes están en aptitud de celebrar este tipo de acuerdos, tienen una situación preponderante, lo cual por su propia naturaleza riñe con la competencia que diseñó la Constitución Federal en esta materia, en tanto se consideraron prioritarios en el uso de las redes generales de distribución.
10. Situación que adquiere más relevancia si se advierte que la reforma legal impugnada, por una parte, exige que el contrato para el suministro básico debe contener un compromiso de entrega física y, por otro, ordena al Cenace y, por



ello, a los transportistas y distribuidores, a **considerar en primer orden en la asignación a las redes** a estos "contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", lo que **implica injustificadamente un trato privilegiado violatorio de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.**

11. Sobre todo porque, se insiste, no toda central eléctrica está en condiciones de celebrar ese tipo de contratos, pues **algunas de ellas, aunque pueden comprometer entregas, no lo podrán cumplir a tiempos futuros extendidos.**
12. De ahí que este orden en el despacho, que no atiende a los principios de competencia por virtud de **eficiencia, costos y limpieza**, transgrede directamente el régimen constitucional del mercado eléctrico.
13. Asimismo, la Ley de la Industria Eléctrica prevé cuál es el costo con base en el que los agentes económicos deben realizar la oferta de la energía que producen. Antes del decreto de reforma impugnado se estableció que esto se reduce al **costo de producción equivalente al marginal en términos económicos**, mientras que, en el actual texto legal, el costo conforme al cual debe hacerse la oferta se transforma en el **costo unitario.**
14. Al respecto, es de destacarse que las empresas que tienen una mayor escala productiva tienen costos unitarios menores, debido a que en la medida en que una empresa es más grande y tiene mayores insumos y capacidad, sus costos por unidad son menores. Así, **el indicador sobre costos unitarios favorece a las empresas que cuentan con mayor escala productiva, relegando indiscutiblemente a las más pequeñas**; esto constituye una barrera a la competencia y, que además, impacta necesariamente en el consumidor, pues el indicador para fijar el precio de la electricidad para los usuarios finales será el costo unitario y no el variable o marginal, siendo que el primero es evidentemente mayor porque incluye la parte conducente de la inversión más lo que cuesta generar la unidad de energía, mientras que el segundo sólo abarca esto último.
15. De ahí que la modificación de costos de producción marginales por costos unitarios se constituye como una barrera que dificulta la política de competencia implementada por el Constituyente Permanente en el mercado eléctrico.
16. Respecto al acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, adquiere relevancia que, bajo la lógica de competencia y libre concurrencia de la reforma constitucional, el acceso a esas redes por parte de los participantes del mercado es necesaria, porque el generador las re-



quiere para poder vender su electricidad a los suministradores y éstos, a su vez, para recibirla y destinarla al consumo final; de ahí que el Constituyente Permanente, en el artículo décimo transitorio de la reforma de dos mil trece, estableció como facultad de la Secretaría de Energía la de **"fomentar el acceso abierto"**, mientras que en el artículo décimo sexto transitorio previó la obligación del CENER de operar mediante **"acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución"**.

17. Sin embargo, el legislador secundario, en el artículo 4, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica, ordena que se otorgue acceso abierto a las redes de transmisión y distribución **"cuando sea técnicamente factible", lo que en principio, constituye una condicionante no prevista en el Texto Constitucional**, además de que podría constituirse **como otra barrera regulatoria infranqueable a la competencia, ya que los generadores y suministradores simplemente no podrían operar, sólo porque los consideren no factibles**.
18. Esto es, **la incorporación de la condicionante diluye la encomienda constitucional de dar acceso abierto a las redes** de transmisión y distribución, pues permite que el Cenace niegue el acceso a los generadores y suministradores, alegando cuestiones vinculadas con la infraestructura, lo que viola los principios de competencia y libre concurrencia que, por disposición expresa del Constituyente Permanente, rigen el mercado eléctrico.
19. Finalmente, **a través de la reforma legal impugnada se mantuvo el reconocimiento de los contratos legados** –que permiten acogerse al régimen anterior de contratación–, **pero los permitió en un contexto diferenciado**, esto es, permitió que puedan ser celebrados, sólo en el caso de que se trate de **centrales eléctricas legadas –es decir, de organismos, entidades o empresas del Estado–, aun cuando no cumplan con el requisito** de que, en el momento en que entró en vigor el nuevo régimen, ya estuvieran en condiciones de operar o ya estuvieran incluidas en el presupuesto de egresos.
20. Así, cualquier central del Estado (CFE), ya sea nueva o no, podrá ser considerada como legada y, por ello, **no tiene por qué acudir a las subastas como medio de asignación de un contrato de cobertura eléctrica (contrato de compraventa de energía)**, sino que podrá hacerlo a través de un contrato de interconexión, que regía conforme a la anterior legislación, quedando relevada de acudir a la forma de contratación a la que las empresas privadas sí están obligadas a satisfacer (subasta). Situación que, de suyo, **implica un trato diferenciado y privilegiado para los organismos y empresas del Es-**



tado y, en consecuencia, que las condiciones de contratación no se ubiquen en un ámbito de sana competencia, como lo ordena la Constitución Federal.

21. Tan es así que el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica, en su texto reformado, eliminó la palabra "exclusivamente" que calificaba a las subastas como el único medio para celebrar contratos de energía, a efecto de dar paso a otras formas de llegar a acuerdos; lo que revela que la intención fue permitir que las empresas del Estado puedan acudir a medios diversos y privilegiados para lograr esos contratos.
22. Con base en lo expuesto en este apartado, considero que **los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, en la parte en que fueron reformados mediante el decreto publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno** –es decir, en cuanto introducen y dan prioridad a los contratos con compromiso de energía física y a los costos unitarios, condicionan el acceso a las redes a su factibilidad técnica, eliminan los requisitos para constituirse como una central eléctrica legada, y suprimen la exclusividad de las subastas como medio para celebrar contratos–, **resultan contrarios al principio de competencia y libre concurrencia introducido por el Constituyente Permanente para el mercado de energía eléctrica, mediante la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece.**
23. **II) El mecanismo de certificados de energías limpias.** De la misma manera en que lo señalaron esencialmente los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y el que suscribe en la discusión y votación del asunto, la reforma constitucional en materia energética de dos mil trece fue clara en establecer la incorporación de la **sustentabilidad como eje rector del mercado energético**, por lo que no existe duda que el legislador secundario, al expedir las leyes de la materia, está obligado, por una parte, a promover una política de competencia en el mercado eléctrico y, al mismo tiempo, a orientarse hacia la sustentabilidad en la industria eléctrica.
24. Así pues, la reforma legal impugnada resulta violatoria del Texto Constitucional, específicamente al principio de sustentabilidad, por dos razones, a saber:
25. La **primera**, se basa en la modificación del orden de despacho de la energía eléctrica que implica el desplazamiento de ciertas energías limpias que generan las empresas privadas.



26. En efecto, como he destacado, por virtud de la reforma legal impugnada, se sustituyó el "despacho económico de electricidad" por el "despacho por entrega física", se impuso como obligación que la oferta de energía eléctrica se hiciera con base en "costos unitarios" y, más aún, se ordenó expresamente que se garantice que se dé preferencia, **"en primera instancia, a los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias"**, lo que implica que ese orden de prioridad relegue expresamente a estas últimas en el acceso al despacho eléctrico generando un desequilibrio en cuanto a eficiencia y sustentabilidad, lo que, de suyo, **se aleja de los principios que impone la reforma constitucional en materia energética.**
27. Sobre todo porque esa prioridad para acceder a las redes de transmisión y distribución, implica que ciertas centrales tendrán **siempre** preferencia para vender la energía que producen, dejando que las energías limpias tengan ese acceso sólo en segundo término, incluso, únicamente "cuando sea técnicamente factible", lo que nulifica en los hechos el criterio de sustentabilidad, pues lógicamente se desfavorece el crecimiento de energías limpias, eficientes y baratas.
28. La **segunda de las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la reforma legal en comento**, se genera por las modificaciones que implementa respecto de las centrales legadas, que posibilitan el acceso al mercado de los certificados de energías limpias a centrales sujetas al anterior régimen.
29. Al respecto, debe considerarse que, derivado del compromiso que tiene México de generar un cierto porcentaje de energías limpias y renovables para dos mil veinticuatro, se exige que los generadores cubran parte de ese porcentaje cada año; contexto en el cual se crearon los indicados certificados, que implican que, si los generadores no cubren la cuota mínima de generación de energía limpia, deben comprar el número de certificados que les permita cumplir con esa obligación y, de no hacerlo, serán sujetos de imposición de sanciones.
30. Sin embargo, **al modificarse el entendimiento de las centrales eléctricas legadas, que ahora incluye a cualquier central del Estado, sea nueva o no**, se provoca que **todos éstas puedan** adquirir certificados de energías limpias, tan es así que el artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica también se modificó para establecer que **"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"**.



31. Y, en ese tenor, esta modificación implica que **necesariamente deban emitirse más certificados de energías limpias** para satisfacer la demanda de todos los participantes lo que, desde luego, conlleva la eliminación de la finalidad y funcionalidad de esos certificados, pues habrá más en el mercado y, en esa medida, se facilitará su adquisición, pero no la generación fáctica de más energía limpia, es decir, **se desincentivará la producción efectiva de esa energía limpia, que es lo que finalmente se quiere lograr por imperativo del Constituyente Permanente.**
32. Con sustento en lo expuesto en este apartado, considero que **los artículos 3, fracción V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica en la parte en que fueron reformados mediante el decreto publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno** –es decir, en cuanto modifican el orden del despacho y precisan que la obtención de los certificados de energías limpias no dependerá de la propiedad o fecha de inicio de operación de los generadores–, **resultan contrarios al principio de sustentabilidad introducido por el Constituyente Permanente para el mercado de energía eléctrica mediante la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece.**
33. **III) Supuesto de revocación de permisos de autoabastecimiento.** Es cierto que tratándose de áreas estratégicas –como lo es la de energía eléctrica–, los **permisos**, los contratos administrativos o cualquier otro acto de naturaleza similar en los que se establecen ciertas condiciones regulatorias vinculadas al marco legal a las que deberá sujetarse el interesado o titular, **pueden ser modificadas por el Estado atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad.** Y, en ese tenor, no existe un derecho tutelado en favor de los gobernados que permita mantener sin modificaciones la regulación de esos documentos, ya que, se insiste, rige el orden público, por lo que los particulares quedan sujetos a las modificaciones que sufra el marco jurídico que los rige, desde luego, **siempre y cuando esas modificaciones sean acordes al Texto Constitucional.**
34. En el caso, el artículo cuarto transitorio modifica las condiciones de los permisionarios de autoabastecimiento que obtuvieron sus permisos conforme a la normatividad anterior, en la medida en que **imponen una especie de revisión oficiosa** a estos actos administrativos para determinar si se realizaron "con fraude a la ley".
35. Así, el vicio de inconstitucionalidad que encuentro se vincula con el **principio de taxatividad**, en la medida en que no establece siquiera parámetros mini-



mos para dar contenido a ese supuesto que podría dar lugar a la revocación de los permisos.

36. En efecto, el legislador no indica cuándo se configura ese "fraude a la ley", sin que al efecto sea suficiente remitirse a normas de derecho común ya que, en virtud de la especificidad de la materia energética, es necesario que el legislador exprese al menos pautas mínimas para que los particulares estén en claro entendimiento de cuándo se configurará esta hipótesis sobre sus permisos, en virtud de la afectación que implica la revocación de éstos.
37. Por tanto, dado que se deja en total incertidumbre a los particulares, estimo que existe un vicio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por lo que considero que el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, **viola el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrentes y particulares que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas el cinco y siete de abril de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Cámara de Senadores en contra de diversas disposiciones de la Ley de Industria Eléctrica, reformada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

Se trató de un asunto muy complejo, por la naturaleza de la materia analizada y por la vastedad de temas abordados, complejidad que se vio acrecentada por la forma segmentada –y al mismo tiempo reiterativa– que la propuesta eligió para presentar los temas, lo que abonó a que se presentaran algunos momentos de notoria confusión en el seno del Tribunal Pleno durante el debate.

Como no compartí la estructura ni la metodología del proyecto, y la ejecutoria mantiene ambas cosas y, además, diversas argumentaciones que no lograron consenso ni por mayoría simple, es que muy respetuosamente me separo de estas cuestiones y presento mis votos concurrentes y particulares a partir de un pará-



metro distinto. Sin embargo, primero quisiera expresar, con la mayor sencillez posible, las razones de mi voto diferenciado.

Reflexiones previas

Creo que el hecho de que exista una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley o una reforma de ley no es algo negativo. Al contrario, es positivo porque, ante las dudas sobre su constitucionalidad, se activan los mecanismos de revisión, mecanismos diseñados democráticamente para que las mayorías legislativas transformen lo que han de transformar, pero dentro de cauces constitucionales.

En esta acción de inconstitucionalidad analizamos la reforma de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica. Me parece que esa reforma tiene tres ejes fundamentales: a) fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como empresa productiva del Estado; b) ajustar algunos contratos y reglas de participación en el mercado eléctrico; y c) corregir posibles abusos de la participación empresas privadas en ese mercado. Transversal a todo esto, tenemos el quehacer del órgano regulador, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). Bajo este entendimiento, es que definí mi voto en este asunto.

En primer lugar, no encuentro motivo de inconstitucionalidad, sino al contrario, en fortalecer a las empresas productivas del Estado si ello se hace sin amargar a competidores una vez aceptado un marco de competitividad entre pares. Por eso voté a favor del nuevo tipo de contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física. A mi manera de ver, esos contratos tienden a corregir distorsiones que provocaban que la CFE cubriera incumplimientos de los generadores privados, y no encuentro falta en corregir esta situación.

Tampoco me pareció inconstitucional ampliar, en el artículo 3, fracción V,¹ el concepto de "central eléctrica legada" para incluir las de generación limpia de la CFE que fueron excluidas de ciertos contratos de la Ley de la Industria Eléctrica en 2014. Entiendo que existe más de una decena de plantas hidroeléctricas

¹ "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; ..."



y la planta fotovoltaica más grande de Latinoamérica, que son propiedad de la CFE pero que no estaban contempladas en esa ley, y no me parece inconstitucional su inclusión. Creo que incluirlas fortalece a la industria nacional, lo cual me parece no sólo oportuno y necesario, sino deseable.

Sin embargo, para un mercado competitivo entre pares (CFE actúa como igual a los privados en algunas contrataciones) es necesario que exista igualdad de condiciones para competir en la búsqueda de obtener los mismos contratos de cobertura eléctrica. En su redacción anterior, la ley cuya reforma se impugnó, determinaba que las subastas para acceder a dichos contratos serían obligatorias (así que todos los participantes se sometían al *mismo mecanismo para acceder a lo mismo*), pero la reforma de 2021 propuso que las subastas fueran optativas. Voté en contra de que sean optativas porque entonces quedan como mecanismos de uso potestativo y, por lo tanto, deja de tenerse certeza de cuándo se usarán, lo que a mi parecer perjudica las condiciones de competencia en piso parejo que, entre iguales, deben primar en los procesos de un mercado competitivo.

Eliminar la discrecionalidad de las subastas no implica, conforme a mi leal saber y entender, un retroceso al espíritu que motivó la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, reforma que analizamos en el presente caso, ni tampoco es un retroceso permitir que sea el órgano regulador el que establezca el orden del despacho eléctrico en cada caso (si primero tomar la energía generada por la CFE o por particulares), porque, a mi forma de ver, eran válidas otras disposiciones lo suficientemente robustas como para lograr el espíritu de esa reforma sin caer en algunos excesos que desdibujan ese loable propósito (como, precisamente permitir que las subastas de acceso al mismo tipo de contrato sean potestativas o que el orden del despacho sea predeterminado y sin atender a condiciones de eficiencia y competencia). Me parece que podía prescindirse de estos excesos y de todas formas lograr reorientar el mercado eléctrico, eliminar sus distorsiones y crear mayor conciencia en los participantes y competidores privados, objetivos que encuentro todos muy plausibles y responsables en términos de rectoría del Estado y responsabilidad social.

Sanear una industria promueve la competitividad, sin lugar a duda, pero debe darse dentro de un marco de certeza en las reglas del juego porque, de lo contrario, se merma la confianza necesaria para, precisamente, fomentar la participación y, por lo tanto, la competitividad. Ese tipo de reflexiones llevan acompañándome desde hace muchos años, porque soy una convencida de que uno de los principales rasgos de las instituciones es aportar estabilidad y confianza a



fin de que la sociedad pueda interactuar con certeza. Naturalmente, tampoco creo en una inamovilidad absoluta de las reglas, pues es necesario vigilar que las instituciones no se perviertan, que no se corrompan ni se anquilosen, en esos casos es importante reorientarlas para que no pierdan su esencia social y democrática. Sin embargo, si estos rasgos negativos se presentan, considero que deben seguirse mecanismos cuidadosos de corrección, sin que por ello sean tibios, a fin de no lastimar el núcleo más duro y al mismo tiempo más delicado de las instituciones: la generación de confianza y, por lo tanto, de crecimiento económico con responsabilidad social.

Es decir, creo que las correcciones institucionales son distintas a las políticas, y uno de sus rasgos distintivos es evitar que, al enmendarse sus vicios o distorsiones, se genere una desestabilización y se dañen seriamente las condiciones de confianza necesarias para que la competitividad florezca o renazca. Creo que este objetivo no sugiere que las enmiendas de rumbo deban ser tibias o menores, porque el respeto a las formas no está reñido con decisiones determinadas, decididas y valientes ya que el marco constitucional las permite, precisamente para mantener el camino nacional firme y luminoso, y "buena mar y mejores vientos", como dicen los marinos.

Aquí se ve claramente mi voto diferenciado en este caso: fortalecer a la CFE en todo lo posible, pero no hasta el punto donde se dañe la competencia diseñada en la Constitución. ¿Y por qué es importante esto? Además de que es la lógica institucional (tanto desde el institucionalismo clásico como del neoinstitucionalismo), y de que aportan una confianza con un valor medible en términos económicos (justamente por esa tesis Douglass C. North obtuvo el Premio Nobel en Ciencias Económicas en 1993), tenemos que es mandato del artículo 25 constitucional. En efecto, nuestra Constitución dispone que la rectoría del desarrollo nacional sea integral y sustentable, y que la competitividad, y el fomento al crecimiento económico y al empleo –así como una justa redistribución de la riqueza– son los pilares de ese desarrollo integral y sustentable.

Entre las implicaciones prácticas de este contenido constitucional yo tenía la siguiente reflexión: ¿cómo puede fomentar el crecimiento económico el hecho de que se establezcan mecanismos difusos de acceso a los mismos contratos? Siempre he creído que dar seguridad no cuesta y, en cambio, genera mucho: genera certidumbre, tranquilidad y fortaleza. Por lo tanto, genera valor. En esa tesitura, y como ejemplo práctico, el orden del despacho eléctrico debe seguir criterios técnicos y para eso está el órgano regulador, el CENACE, para que, considerando la eficiencia, pero también la planeación desde la Secretaría de Energía (SENER), establezca en cada caso el orden de despa-



cho bajo los principios del artículo 25 y los transitorios de la reforma de 2013, que están ahí, en la Constitución, como parte de ella.

La reflexión anterior naturalmente implica límites. Debe generarse confianza, sí, pero tampoco a costa de mantener situaciones inconvenientes porque esa confianza parte de falsas premisas y más pronto que tarde pasará alguna factura en términos de crecimiento económico.

Hablando de confianza, uno de los puntos que se tocaron en el análisis constitucional de esta reforma de 2021 fue si era válido que se revocaran los permisos obtenidos "en fraude a la ley". Podrá decirse, ¿a qué ley? Pues a la vigente cuando se obtuvieron, pero más que nada, a la Constitución. Al respecto, dice la reforma de 2021 que deben revisarse en términos de su rentabilidad, y me parece que es una medida válida constitucionalmente hablando.

No debe olvidarse que el artículo 134 constitucional ordena que los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.² Entonces, la revisión de estos cinco principios es permanente y está latente en toda clase de contratación pública. Toda persona que celebre permisos o contratos con el Estado está sujeta a un escrutinio especial porque está contratando con los bienes y recursos de todos, pues todos contribuimos a la carga pública. Esta convicción por el 134 constitucional la he sostenido en votos y sentencias, pero también fue mi vocación desde antes de desempeñarme como jefa del Servicio de Administración Tributaria, porque es el fundamento básico de cualquier fiscalización a las entidades públicas y la mejor garantía a la sociedad de que los recursos públicos serán bien gastados, pues a todos nos cuesta generarlos.

En resumen, las instituciones nos cuestan y no solo en términos de gasto público sino porque, como teorizó Douglass North, contribuyen a brindar las condiciones de seguridad jurídica necesarias para crear riqueza.³ Por eso nos importan, mientras mejores sean mejor contribuirán a ese escenario.

² **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."

³ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (trad. Agustín Bárcena), México, FCE, 1993.



Parámetro de regularidad constitucional que seguí.

El parámetro de constitucionalidad es el enfoque epistemológico desde el cual analizamos los problemas, es decir, una forma de apreciar constitucionalmente una cuestión y que entonces orienta las soluciones y metodologías.

Al respecto, respetuosamente no compartí el parámetro de análisis propuesto en el proyecto que discutimos. Por lo tanto, si bien gran parte fue retirada su explicación en el engrose por no lograr consenso, me separo de la forma de apreciar la cuestión y abordar constitucionalmente el análisis porque, para mí ese parámetro debe partir del Texto Constitucional vigente, incluyendo desde luego la reforma de 2013, y adoptarse un enfoque regulatorio, y explico esto a lo largo de este apartado.

No me resulta ajeno el extendido debate que existe sobre los cuestionamientos, las bondades o los perjuicios de aquella llamada reforma energética. Sin embargo, en este sentido, nuestro papel no es cuestionar a la Constitución porque ello desdibujaría nuestro quehacer como sus intérpretes. Lo que la Constitución determina implica una limitación, pues no somos la sede democrática por excelencia para fijar nosotros otros límites, esa sede es el Congreso.

Claro, lógico es que, siendo la Constitución el *gran pacto nacional*, todos tenemos entendimientos distintos y entonces distintas serán nuestras interpretaciones sobre qué debe prevalecer en cada caso, y esas son de acuerdo con nuestro leal saber y entender. De lo que no tengo ninguna duda es del compromiso con México y su Constitución.

Durante la sesión del Pleno al discutir este asunto, se habló sobre el propósito de la reforma constitucional de 2013, y el cambio que ello significó para colocar a nuestro país en una nueva etapa energética. Esa reforma modificó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Recordemos que según el 25, al Estado le corresponde una cuestión fundamental, que es la rectoría del desarrollo nacional, que debe de ser "**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...**", dice. Y añade: "**La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo**".



Entonces, desde el primer párrafo de este artículo 25, tenemos varios mandatos de la mayor relevancia para el tema que nos ocupa: la rectoría del Estado debe ser integral y sustentable, y debe alcanzarse mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y la redistribución de la riqueza. Esto, además, debe lograrse en una industria profundamente técnica, como lo es la eléctrica.

Nuestra evolución histórica añade complejidad a la cuestión, porque justamente estamos en un proceso de transición energética con compromisos internacionalmente adquiridos de aumentar nuestras energías renovables, por ejemplo, pero también venimos de un sistema industrial estatista, y nos adentramos, desde hace un lustro y medio, a un marco normativo abierto a la inversión privada dentro de un esquema que, por todo esto, es comprensible que sea tan regulado (y quiero subrayar la palabra regulación).

A nuestro artículo 25 constitucional también se le incorporaron otras metas, por ejemplo, que, con criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoye a las empresas, o que la ley aliente y proteja la actividad económica, provea condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, se promueva la competitividad, etcétera. Todos estos son parámetros de control constitucional, no ideales abstractos o buenas ideas. La cuestión es cómo calibrar cada uno de ellos en una industria tan dinámica y técnica.

Se trata de instrumentos jurídicos muy delicados porque tienen incidencia en las políticas del Estado. Esta Suprema Corte no podría pretender elegir cuál política pública es la mejor. Pero yo creo que tampoco nos resulta fácil interpretar si, por ejemplo, una determinada forma de promover la competitividad en un momento dado es la ideal en términos constitucionales. Para algunos, sanear una industria promueve la competitividad, pero para otros, el modo de hacerlo pudiera desestabilizar las condiciones de confianza necesarias para que esa competitividad florezca.

Por eso creo en la importancia de los órganos reguladores en materias tan técnicas, porque son los responsables directos de encaminarnos hacia los objetivos constitucionales a partir de su bagaje de conocimientos especializados y de la fortaleza de su diseño constitucional.

Manteniendo firme la rectoría económica del Estado, considero que debe dársele deferencia al órgano regulador para que elija, con el apoyo de otras entidades técnicas, y de entre las alternativas posibles que puede tomar de acuerdo con



el marco jurídico, la más acorde al escenario concreto y a los intereses constitucionales, que son los intereses de todos.⁴

En conclusión, mi revisión del proyecto que se nos presentó fue a la luz de este parámetro, fincado en la Constitución y sus reformas a los artículos 25, 27 y 28, y no sólo por sus principios y juego de reglas, sino por la creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y también fincado en los artículos transitorios de la reforma de 2013, donde se ordena la creación del CENACE. La CRE como uno de los órganos reguladores coordinados en materia energética, con autonomía técnica, operativa y de gestión, responsable de promover el desarrollo eficiente del sector energético; y el CENACE como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista y, entre otras cosas, del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución.

Votos concurrentes y particulares

Por regla general, en la formulación del documento que explica mis votos suelo agruparlos: los concurrentes en un segmento, los particulares en otro y lo mismo los aclaratorios. Por la forma en que está estructurado el engrose (la sentencia definitiva) que nos ocupa, y dado que el abordaje elegido fue por temas, me aparté de mi metodología tradicional y, para brindar la mayor claridad posible, sigo la estructura impuesta por la sentencia, ocupándome solamente de los temas respecto a los cuales diferí del proyecto.

• Cuestión A. Orden del Despacho en el sistema eléctrico nacional

- Voté parcialmente a favor de la propuesta, en contra en algunas partes.

En el presente apartado, así identificado en el proyecto, se analizó la constitucionalidad de los artículos 3o., fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4o., fracciones I y VI, 26, 35, 53, 101, y 108, fracciones V y VI, adicionados o reformados de la Ley de la Industria Eléctrica. Este estudio constituye la columna vertebral de la decisión adoptada, pues en él se llevó a cabo el mayor debate en el Pleno

⁴ De hecho, y sólo como comentario al margen, desde mi primera participación en este Tribunal Pleno el 6 de enero de 2020 dije que hay tres características de los entornos democráticos donde son más activas las cortes supremas: y son la fragmentación política, la movilización social, y un Estado regulador.



y se dieron los posicionamientos más robustos por las Ministras y Ministros. Muchos de estos artículos fueron *reanalizados* en diversos apartados subsecuentes a la luz de otros argumentos (metodología que no comparto), no obstante, en esos casos reiteraré las consideraciones vertidas respecto de este apartado cuyo análisis de constitucionalidad se basa en una metodología completamente distinta.

En este tema hay dos premisas fundamentales que considero importante resaltar de la reforma constitucional de 2013. Por un lado, la reforma introdujo en la Ley la figura de los llamados "contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física" y a la vez los dotó de características preferentes.⁵ Por otra parte, en el artículo 53 la ley estableció la modalidad de subastas como una **condición ahora optativa** para que los suministradores de servicios básicos celebren contratos de cobertura eléctrica.⁶ Tal conclusión se desprende de la propia reforma donde se sustituyó la frase "*celebrarán ... **exclusivamente***" por la expresión normativa "**podrán** celebrar".

Sobre los contratos a los que hecho referencia, la Ley de la Industria Eléctrica los define en su artículo 3, fracción XII Bis,⁷ como un tipo específico de contrato de cobertura eléctrica entre un suministrador de servicios básicos y un generador con el compromiso de realizar la entrega de la energía en una hora o fecha futura y determinada. Luego hace referencia a ellos frente a otro tipo de acuerdos, tanto en la fracción XII que define el contrato de cobertura eléctrica, como en la diversa fracción XIV que conceptualiza el contrato legado para el suministro básico.⁸

⁵ Este tipo de contratos se reguló en los artículos 3, fracción XII, XII Bis, XIV; artículo 4, fracción, VI, 26, 101, y 108, fracción VI.

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 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"**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; ..."

⁸ "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...



Se trata de eso nada más: definiciones. **No veo problema constitucional en el hecho de que el legislador explore nuevos modelos o tipos de contratación.**

Ni en que se desarrollen u otorguen facultades, como en el caso a la CENACE, para promover su asignación o despacho a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica, como se hace en el artículo 108, fracción V,⁹ finalmente un artículo espejo que permite contextualizar la definición contenida en el artículo 3, fracción XII Bis. Tal es el alcance del marco constitucional, que el propio artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional estableció que es "*el Estado (quien) definirá el modelo contractual que mejor convenga ... a la Nación*".¹⁰

Si el *problema* no está en el artículo 3, que aporta un marco conceptual sobre un tipo o modelo de contrato con características específicas, ¿en dónde encontré entonces el vicio de invalidez? En las reglas particulares que la propia norma introduce para su operación. Y no porque ponderara su pertinencia técnica, sino porque con ese diseño jurídico rompe la deferencia y el campo de actuación del órgano regulador, lo cual es un objetivo y base constitucional de la reforma del 2013. Si bien tal deferencia no es absoluta, para este punto resultaba fundamental permitirle espacio de maniobra para elegir el origen de la

"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; ...

"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; ..."

⁹ **"Artículo 108.** El Cenace está facultado para:

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el sistema eléctrico nacional, y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del sistema eléctrico nacional;

¹⁰ **Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, **incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares,** en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. **En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.**



energía que ha de utilizar primero, atendiendo a la eficiencia de su costo de generación (primero la que sea más barata).

Así, por ejemplo, el artículo 4, fracción VI, establece que la oferta de la energía eléctrica, la potencia y los servicios conexos deberá hacerse "**garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica**".¹¹ Esta previsión de orden preferente deja de lado la especialidad técnica y la capacidad de negociación del órgano regulador al que he hecho referencia, y no privilegia la eficiencia en el gasto, pues establecer un orden fijo no impide que primero se utilice la energía más cara en lugar de la más barata, e incluso dispone expresamente que las energías limpias queden en segundo término siendo que, por definición, suelen ser las más baratas.

Esta reflexión es extensiva a la parte final del artículo 101 y el artículo 108, fracción VI, donde las normas sugieren ponderar, para la asignación y despacho de energía, este tipo de contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.¹² La misma razón se contempla para el caso del artículo 26, donde se determina un esquema prioritario en el uso de las redes de transmi-

¹¹ "**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."

¹² "**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.**"

"**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; ..."



sión y distribución para el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física.¹³

Ahora bien, en este entendimiento del marco constitucional, también considero que la modalidad de subastas originalmente pensada por el legislador en el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica procuraba un **entorno de seguridad jurídica y competitividad**. No trato de establecer que sea el mecanismo idóneo o el único, pero sí que, en la idea de la ley, ésta fue la forma seleccionada por el Estado para arribar a su fin con certidumbre, certeza y fiabilidad suficiente que generara un equilibrio de los participantes suministradores de servicios básicos que celebran contratos de cobertura eléctrica.

En contraste, la reforma aquí impugnada convierte a las subastas en un mecanismo **potestativo** (*"podrán celebrar contratos... a través de subastas"*), y queda abierto y desdibujado, de manera que no hay contundencia en el mecanismo de contratación con el Estado que antes se calificaba como "exclusivo". Esto significa que es posible que algunas veces se celebren subastas, y otras no, sin que haya claridad en qué casos ni uniformidad entre los participantes, que encuentran entonces un entorno discrecional (y, por lo tanto, incierto) para acceder a los mismos contratos, lo que lógicamente impacta en la competitividad del mercado en términos del diseño constitucional de rectoría económica y crecimiento, y en la confianza necesaria para detonar un mercado competitivo.

Finalmente, de los artículos que se analizan en este apartado no advertí problema constitucional alguno en los artículos 4, fracción I,¹⁴ y 35.¹⁵ En el primero sim-

¹³ **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.

¹⁴ **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:

"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; ..."



plemente se establece como una obligación del servicio público de energía que se otorgue acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, **"cuando sea técnicamente factible"**. Me parece que esta disposición no es inconstitucional, pues únicamente refuerza y precisa la obligación de soportar técnicamente la factibilidad de interconexión de los generadores en los términos del Sistema Eléctrico Nacional. En tanto que en el segundo se contempla que los generadores, los generadores exentos, los usuarios finales y los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse para realizar a su costa, con base en los lineamientos que defina la CRE, las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

A partir de estas reflexiones es que voté a favor del reconocimiento de validez del artículo 3, fracciones V, XII, XII Bis, XIV, 4, fracción I, 35, y 108, fracción V. Y estas reflexiones, que me llevaron a votar en contra de la reforma a los artícu-

¹⁵ **Artículo 35.** Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

I. El Cenace realizará o validará el cálculo de aportaciones y otros conceptos a que se refiere este artículo, con el apoyo del transportista o del distribuidor en caso de requerirlo;

II. No se construirán obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución cuando el Cenace determine que se contraponen con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad;

III. Estarán exentas del pago de aportaciones las obras, ampliaciones y modificaciones requeridas para el suministro eléctrico de usuarios finales individuales en baja tensión, cuando la distancia entre el poste o registro de red de baja tensión existente más próxima a las instalaciones del interesado sea inferior a doscientos metros;

IV. No habrá aportaciones a cargo del interesado cuando la construcción sea a cargo de él mismo, de acuerdo con las especificaciones y normas respectivas, y

V. Cuando un particular realice a su costa obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión o distribución, o cuando hace aportaciones para su realización, se le otorgará la opción de adquirir los derechos financieros de transmisión que correspondan o, en su defecto, la opción de recibir los ingresos que resulten de la venta de los mismos, en los términos de las reglas del mercado."



los 4, fracción VI (exclusivamente en la porción normativa "*garantizando en primera instancia los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro energías limpias*"), 26, 53, 101 y 108, fracción VI, constituyen mi **voto particular** al respecto.

• **Cuestión B. Trato nacional a la luz del Tratado Integral Progresista de Asociación Transpacífico, y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.**

• Voté a favor de la propuesta, en términos generales.

• **Cuestión C. Mecanismo de certificados de energías limpias.**

• Reiteré mi votación en la cuestión A, a favor de la validez de varios artículos, en contra en algunos y añadiendo voto en contra del reconocimiento de validez del artículo 126.

Respetuosamente, este es uno de los segmentos más confusos del proyecto que discutimos porque implicó volver a analizar artículos cuya validez o invalidez constitucional ya había sido votada, lo cual metodológicamente no comparto. Por tal razón, reiteré aquí mis votos por la validez y la invalidez que había expresado al analizar el primero de los temas, pero agregué, en el espectro de invalidez, al artículo 126 reformado.¹⁶

El artículo 126 reformado establece nuevas reglas para los Certificados de Energías Limpias (CEL), pues señala que su otorgamiento no depende de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas, por lo que permite que aquéllas que ya operaban de manera previa al nuevo marco constitucional (a partir de 2013) adquieran este tipo de certificados. Estos instrumentos de carácter financiero pretenden incentivar la producción de energía libre de combustible y servir de indicador de las metas trazadas en relación con el uso de energías limpias. El problema que encuentro, a la luz del parámetro constitucional que he expuesto, consiste en que con la reforma impugnada se rompe con el objetivo central de estos certificados, el cual es fomentar la inversión en la generación de energías limpias, y con ello, el entorno de seguridad y competitividad al que he hecho referencia.

¹⁶ "**Artículo 126. I. ... 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;"



• **Cuestión D.** Supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía.

- Voté a favor de la propuesta, con voto concurrente.

El **artículo cuarto transitorio**¹⁷ prevé que **los permisos** de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos con fraude a la ley, deberán ser revocados por la CRE mediante el procedimiento administrativo correspondiente. El fraude a la ley se configuraría a partir de una actuación indebida por parte del permisionario, que burla la finalidad del permiso obtenido a fin de obtener mayores ganancias o ventajas ajenas a un entorno de verdadera competencia en un país con muchas necesidades y carencias, y que no puede permitirse beneficios indebidos por parte de unos cuantos.

Lo anterior no es ajeno al marco jurídico, ni implica una decisión arbitraria, pues la CRE debe determinar la procedencia de la revocación en cada caso y considerando la gravedad de la infracción, las acciones tomadas para corregirla y la reincidencia. Es decir, está implícito un procedimiento administrativo clásico, en el cual se notifica al permisionario la causa o causas que dan lugar a la revocación, se le otorga un plazo para exponer lo que a su derecho convenga, así como de aportar pruebas y de formulación de alegatos, y posteriormente, la CRE tiene que emitir una resolución fundada y motivada. No hay falta al marco jurídico.

Cabe agregar que, en principio, la revocación de un permiso no exime al permisionario de las responsabilidades contraídas durante su vigencia, o de la obligación de resarcir aquellos daños o perjuicios que correspondan en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, y que el titular de un permiso que hubiere sido revocado, así como las personas que ejerzan control sobre dicho

¹⁷ **Cuarto.** Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica.



titular, queda imposibilitado para obtener otro permiso para la misma actividad durante un plazo de tres años, contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.

Por su parte, el **artículo quinto transitorio**¹⁸ habla de los contratos, **ya no de los permisos**, y establece que aquéllos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (actualmente abrogada), *"deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal, y que en su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados de forma anticipada"*.

En general, me aparto de las razones que da la ejecutoria para sostener la validez de este artículo transitorio, en especial de las que se encaminan a sugerir que las personas que contraten con el Estado tienen una especie de "menor" seguridad jurídica, o que no poseen derechos adquiridos y tienen menores posibilidades de generar expectativas legítimas.

Me aparto de estas consideraciones y reservo mi criterio para cuando esté frente a casos concretos, y lo reservo porque me parece que no son esas las razones de la validez de la norma. Encuentro que la razón por la cual este artículo es válido descansa en una totalmente distinta a las planteadas y deriva del 134 constitucional,¹⁹ que ordena que los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

La vigilancia del cumplimiento de estos cinco principios es permanente y está latente en toda clase de contratación pública y donde se inviertan recursos públicos. Toda persona que celebre contratos con el Estado está sujeta a un

¹⁸ **Quinto.** Los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.

¹⁹ *Supra* nota 2.



escrutinio especial porque contrata con los bienes y recursos de todos, pues todos contribuimos a la carga pública.

Siendo así, el artículo 134 constitucional permite y mandata cualquier fiscalización a las entidades públicas (y a las privadas que contraten con las públicas o que manejen recursos públicos) y es la mejor garantía a la sociedad de que los recursos públicos serán bien gastados, pues a todos nos cuesta generarlos. Siendo así, no encuentro motivo alguno para considerar que el artículo quinto transitorio es inválido, al contrario, me parece está diseñado para mantener en vigor los principios de responsabilidad social establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política del País.

• **Cuestión E.** Criterios del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la SENER.

- Voté a favor de la propuesta, con voto concurrente.

En este este apartado, se reconoció la validez del artículo 12, fracción I.²⁰ De la ejecutoria compartí fundamentalmente dos aspectos, por un lado, el hecho de que, como se expresa en la propuesta, por un lado, la SENER está facultada para emitir criterios de planeación del Sistema Electrónico Nacional. Por otro, el artículo impugnado no merma la autonomía de la CRE al tener que considerar esos criterios, pues dicha obligación consiste en analizarlos al momento de tomar una decisión, pero no coartan la libertad técnica con la cuenta el órgano regulador para resolver, sino que de la lectura del propio artículo se desprende que busca mantener una coherencia con el sistema. Son estas consideraciones las que me llevaron a acompañar el sentido de la decisión en este apartado.

• **Cuestión F.** Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica.

- Estoy a favor en este punto del engrose, pues se eliminó la parte del proyecto que provocaba mi concurrencia.

• **Cuestión G.** Principios del sistema eléctrico nacional.

²⁰ "Artículo 12. La CRE está facultada para:

"I. Otorgar los permisos a que se refiere esta ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación; ..."



- En virtud de que este apartado del engrose fue modificado y acotado porque reiteraba conclusiones de temas previos, no tengo mayores comentarios a los ya expresados en dichos temas precedentes.

* * *

Conforme a mi leal saber y entender, todas estas fueron las reflexiones que orientaron cada uno de mis votos al revisar los artículos de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por diversos senadores del Congreso de la Unión.

I. Antecedentes

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de abril de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, a partir de la cual, las y los senadores accionantes, impugnaron el decreto que reformó distintos preceptos de la Ley de la Industria Eléctrica. En dicho fallo, esencialmente:

I. Se desestimó la acción respecto de los siguientes artículos:

- **3, fracción V, inciso b)**, en su porción normativa "sea con independencia de su modalidad de financiamiento";
- **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**, en su porción normativa "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";
- **53**, en su porción normativa "podrán celebrar";
- **101**, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física";



- **108, fracción VI**, en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados los contratos de cobertura con compromisos de entrega física"; y,
- **126, fracción II**, en su porción normativa "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".

II. Se reconoció la validez de los siguientes preceptos:

- **3, fracciones XII**, en su porción normativa "Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "con compromiso de entrega física";
- **4, fracción I**, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible";
- **12, fracción I**, en su porción normativa "considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría";
- **35, párrafo primero**, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse"; y,
- **108, fracción V**, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional".

Considerando que, en mi opinión, el **parámetro de control constitucional** utilizado fue sesgado y que diversas normas impugnadas sí resultaban inconstitucionales, formulo el presente voto para precisar mi postura disidente sobre diversos apartados en los que voté en contra; reiterando, además, mi inconformidad con la **metodología de estudio** bajo la que se presentó el proyecto, mi desacuerdo con el **cómputo de votos** que llevó a la desestimación de las **cuestiones A y C**; así como mi postura crítica al **engrose** del fallo, que conservó de forma integral diversas consideraciones del proyecto, a pesar de que, finalmente, las mismas no fueron aprobadas.

II. Razones del voto particular

A partir de lo anterior y atendiendo a la estructura del fallo, expresaré en los siguientes subapartados las consideraciones específicas que, en cada caso, me



llevaron a votar de manera diferenciada, así como aquellos aspectos de carácter general con los que difiero:

Parámetro de control de regularidad constitucional

El proyecto que se presentó a discusión contenía un apartado denominado "**consideraciones previas**", en el cual, se desarrollaban las siguientes cuestiones:

- A. Antecedentes del Sistema Eléctrico Nacional.
- B. Marco constitucional del Sistema Eléctrico Nacional.
- C. La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional.
- D. Derecho de toda persona al acceso a la energía eléctrica
- E. Funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional.

Durante la sesión, algunos integrantes del Pleno nos pronunciamos en el sentido de que dicho parámetro, no reflejaba todo el marco constitucional vigente, ni las razones del Constituyente Permanente que precedieron la reforma constitucional de dos mil trece.

En lo personal, voté en contra de dicho apartado, porque el estudio de las normas impugnadas requería tomar en cuenta todas las implicaciones de la referida reforma a la Carta Magna, incluyendo aquellas reflejadas en el proceso legislativo; y, sobre todo, en el régimen transitorio. Contrario a ello, el proyecto sólo elegía algunas implicaciones de la reforma constitucional, lo que, respetuosamente, me parece que tuvo un impacto de cierto sesgo en el análisis de las disposiciones impugnadas propuesto en el referido proyecto, sobre todo porque se apartaba de elementos relevantes en materia de desarrollo sustentable, y de los principios de libre competencia y concurrencia económica previstos en la referida reforma.

En el engrose, dicho apartado de consideraciones previas ya no fue incluido como tal; no obstante, me parece que más que una supresión, lo pertinente habría sido complementar dicho marco con los elementos faltantes que permitieran analizar de manera integral las disposiciones impugnadas, sea a partir de un apartado previo al estudio de las diversas temáticas o de un análisis inicial en cada estudio en particular.



No pasa desapercibido que los estudios de fondo referidos a las cuestiones A y C, fueron desestimados –lo que no comparto–; y, que, al respecto, como más adelante se indica, lo anterior ya no podría reflejarse en el engrose; no obstante, el sentido de incluir esta reflexión en el presente voto, me parece fundamental, porque precisamente, sin un parámetro de control de regularidad constitucional adecuado, resulta complicado analizar las normas generales desde una perspectiva integral y ello puede derivar, como ocurrió, en sólo analizar las normas impugnadas a partir de algunos elementos del marco constitucional y no de todos los que verdaderamente eran aplicables.

Esto era de la mayor relevancia, porque un parámetro sesgado impactará necesariamente en un análisis igualmente sesgado de la norma impugnada; y, por ello, no compartí el considerando VI referido a consideraciones previas; el cual, si bien fue retirado del proyecto, siguió impactando a los restantes apartados, dado que en el mismo:

- **Se dejaron de lado los objetivos constitucionales que persiguió la reforma energética de dos mil trece.**
- **No se tomaron en cuenta todos los aspectos previstos en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, ni en el régimen transitorio de la referida reforma.**
- **Se omitió tomar en cuenta que la referida reforma buscó dar apertura del sector a la iniciativa privada en las actividades de generación y comercialización de la energía, promover el acceso no discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, así como regular el orden del despacho de la energía eléctrica a partir de un enfoque de sustentabilidad.**
- **No se consideró que el artículo 25 constitucional, estableció al desarrollo sustentable como un principio transversal en materia de crecimiento económico en el desarrollo nacional (incluidas las áreas estratégicas y el propio desarrollo de la infraestructura energética).**

En suma, el parámetro que se había propuesto y que impactó cada apartado, minimizó los beneficios sociales que aportan los principios de libre competencia y concurrencia económicas, así como su interrelación con el principio de desarrollo sustentable, haciéndose a un lado también la intención del Constituyente Permanente de proteger al medio ambiente.



Por similares razones, es que no comparto las aseveraciones que se hacen en los párrafos 23 a 30, 31 a 50, 62 y 180 del proyecto, ya que, me parece, dan por sentado que el Pleno aceptó una finalidad determinada de las reformas impugnadas (*que no se buscaba que la generación y comercialización de energía eléctrica se realizara de forma exclusiva por parte del Estado o que el fortalecimiento de la CFE era un fin válido para garantizar el acceso al servicio público de energía, entre otras cuestiones*), siendo que más bien, una mayoría de los integrantes del Pleno sostuvo lo contrario.

Metodología de estudio

Otro aspecto que influyó de manera importante en el fallo, lo fue la metodología de estudio bajo la que se examinaron los distintos preceptos impugnados, en tanto que más que un análisis de resistencia de cada norma general frente al parámetro de control constitucional, se planteó en el proyecto un análisis segmentado por temáticas, a pesar de que las mismas, en distintos apartados, se referían a las mismas normas generales.

No es extraño al Alto Tribunal discutir proyectos a partir de temáticas específicas; no obstante, cuando una misma norma general o conjunto de normas, son impugnadas a partir de distintos planteamientos, resulta conveniente agrupar los estudios de forma tal, que las votaciones se realicen sobre la premisa fundamental de si una norma es o no constitucional, dependiendo de si aprueba o no los respectivos escrutinios desarrollados en un mismo apartado; y no sobre una premisa inversa en la que importa más la temática que la constitucionalidad, provocándose con ello la segmentación de votaciones.

A mayor abundamiento, existen normas generales que pueden resultar inconstitucionales por distintas razones; no obstante, durante las respectivas sesiones, no todos los integrantes del Tribunal Pleno llegan a compartir determinadas consideraciones, a pesar de su convencimiento de que una norma general es inconstitucional. Luego, lo importante es invalidar una norma si resulta contraria al Texto Constitucional si existe consenso en su inconstitucionalidad, a pesar de que no todos los integrantes del Pleno compartan las razones que sustentan dicha constitucionalidad, en tanto que precisamente para ello se encuentra regulada la oportunidad de emitir votos concurrentes.

Desde luego, el diseño del proyecto no impedía un proceder así; no obstante, su estructura dificultó un mejor consenso sobre la inconstitucionalidad de varios



preceptos; ya que, sin duda, existió una mayoría calificada por su invalidez, pero la segmentación temática impidió votar en una sola ocasión, como era debido, si los referidos preceptos eran o no constitucionales.

Lo anterior, con independencia de que, el problema del cómputo de votos se retoma en un apartado final del presente documento.

VI.1 Estudio de fondo de la cuestión A

Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional¹

La reforma energética de dos mil trece tuvo por objeto establecer un cambio en las reglas imperantes en el sector de la energía eléctrica, especialmente de aquellas que se consideró atentaban contra la competitividad, en la idea de conceder participación al sector privado en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica; dotar a la CFE de mayor autonomía como empresa productiva del Estado e impulsar un desarrollo con responsabilidad social y protección al medio ambiente, entre otras cuestiones. A partir de ello, no compartí las consideraciones del proyecto (desestimado en este apartado) que pretendían justificar la validez de las normas impugnadas bajo la premisa de que buscan la **seguridad en el despacho**; cuestión que me parece inexacta. Esto, porque considero que **en este punto subyacen más valores y principios constitucionales**; y, por tanto, éstos debían haber formado parte de la reflexión.

De manera particular, con relación al estudio que se realiza de los **contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física**, identificado como **inciso a)**, no compartí el sentido del proyecto ni el estudio que se proponía en este apartado. Desde mi perspectiva, **los artículos 3o., fracciones V, XII y XII Bis, 4o., fracción VI, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica sí resultan contrarios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.**

Considero que, con la reforma impugnada, **se modificaron las reglas que establecían el esquema de menores costos variables de producción** (que era el estándar anterior previsto en el reformado artículo 4, fracción VI), que **daba preferencia a las energías cuya producción era más barata.**

¹ Página 42 del engrose.



En efecto, dicho modelo se vio alterado y **se introdujo ahora un orden en el que se garantiza en primera instancia la electricidad generada a través de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física** (sin importar si se trata de energías contaminantes o no); y, **en segunda instancia, el suministro de energías limpias con independencia de los costos variables unitarios de producción**, lo que no garantiza que el costo final de la energía eléctrica sea el mejor económicamente posible para los consumidores.

Esta cuestión genera una **barrera de competencia y libre competencia** –no tanto porque los particulares no puedan participar como suministradores de servicios básicos–, sino porque **desplaza del mercado a centrales eléctricas y a productores de energía que podrían resultar más eficientes**; pero, además, se priva también a los consumidores de acceder a energías más baratas, pues **no se trata de un esquema en el que se asegure la mayor eficiencia** (mayores resultados y menor costo).

De esta forma, al **relegarse hasta el último plano a los generadores de energías limpias** por razón de su intermitencia, o bien por mantener la seguridad y confiabilidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional, es claro que **se reduce su capacidad de competir en el mercado**, en virtud de que les genera la dificultad de ofrecer su energía sin importar de forma alguna si la producción de ésta es más eficiente o menos contaminante.

Ciertamente el proyecto mencionaba que no se trastoca la competitividad porque los particulares también pueden constituirse como suministradores de servicios básicos. Sin embargo, la realidad dista mucho de tal escenario, pues **la única empresa que actualmente se encuentra en operaciones como suministradora de servicios básicos es la empresa subsidiaria de la CFE denominada "CFE suministradora de servicios básicos"**, siendo que las restantes empresas que han sido permisionarias para operar como dichos suministradores no se encuentran en operación.

En ese sentido; y, además, tomando en consideración la intención de la referida reforma legal, en la que expresamente se señaló que **se buscaba modificar el orden del suministro del despacho para beneficiar a la CFE**; siendo en primer y segundo lugar para las energías de la CFE y en tercero y cuarto lugar para las energías producidas por los privados, es que considero que **la reforma en estos puntos altera la libre competencia**.



En síntesis, considero que este sistema normativo **es contrario al mandato constitucional del artículo 25, 27 y 28 que reconoce a los eslabones de generación y comercialización en la industria eléctrica como espacios de libre competencia.**

Lo anterior, toda vez que con la prelación que estableció el legislador se le da un beneficio a las centrales de energía que pueden ser convencionales sin importar que estos representen un mayor costo de producción, de modo que **se nulifica la competencia basada en criterios de eficiencia.**

Esto, evidentemente **repercute en el libre mercado y en la competencia** desde el punto de vista:

(a) de los productores que se verán desplazados por este régimen legal, aunado a que esta prelación inhibirá a las empresas que se dediquen al sector eléctrico a participar en el mercado eléctrico nacional; y,

(b) de los consumidores, pues esas normas generan que los costos de la luz no sean los más económicos para los usuarios finales, pues aquella que los suministradores de servicios básicos generen sin importar su costo será la que primero sea despachada.

Además, es importante mencionar que con motivo de la reforma constitucional de dos mil trece se señaló en el artículo 25, párrafo octavo, de la Constitución que "La ley **alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable** que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución".

Por ello, considero que **este sistema de despacho no promueve la competitividad en el mercado**, pues como expresé relega a ciertos competidores y los desincentiva a contribuir en la industria eléctrica.

Me parece que los preceptos en cuestión también son opuestos al mandato contenido en el artículo 25 constitucional referente a que **la rectoría del desarrollo nacional del Estado debe de ser basada en criterios de sustentabilidad.**

De modo que **los sistemas normativos no pueden soslayar dentro de sus objetivos que el desarrollo de la industria eléctrica debe ser de manera sus-**



tentable, como incluso así lo prevé la propia Ley de la Industria Eléctrica que aquí se cuestiona, pues en su artículo 1 dispone que la finalidad es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica, aunado a que el artículo 6 de dicha ley precisa que la industria eléctrica tiene como objetivo el promover que las actividades del sector se realicen bajo criterios de sustentabilidad.

En ese sentido, como parte de la reforma energética constitucional de dos mil trece, en el artículo décimo séptimo transitorio el Constituyente expresamente señaló que:

"... **Décimo séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la **incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.** En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."

Además, en la exposición de motivos por la que se expidió la propia Ley de la Industria Eléctrica **se reafirmó la intención de promover la participación de energías limpias en la generación de electricidad**, pues en tal exposición se razonó que, entre otras cuestiones:

"[E]n nuestro país el precio de la electricidad es elevado y no resulta competitivo. ... Más del 20 % de la energía generada para el suministro de electricidad al público tiene como fuente original el combustóleo y el diésel, con un costo significativamente mayor al de las energías limpias o al del gas natural. La apertura a la competencia permitirá acelerar el ritmo de sustitución de dichas fuentes para suministrar energía eléctrica. ... Para generar un mercado competitivo de generación, es imprescindible ampliar el acceso a la red nacional de transmisión, por lo que la red de transmisión deberá expandirse a un ritmo acelerado. En la planeación se requiere considerar la totalidad de los proyectos de generación, ya sea públicos o de particulares, en la expansión de las



redes y eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar. La iniciativa prevé el fortalecimiento de la capacidad de ejecución del Estado en esta materia. ..."

En ese contexto, **el acceso a las fuentes de energía confiables debe conjugarse también con fuentes de energía limpias y a precios competitivos**, puesto que la competitividad y la sustentabilidad se encuentran estrechamente vinculadas.

A partir de similar argumentación, no compartí el reconocimiento que, en el **inciso b)** proponía la consulta del artículo 4, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, con relación al establecimiento de **costos de producción unitarios**, ya que con ello también se desplaza a competidores distintos de la empresa productiva del Estado, lo que tampoco es congruente con el esquema de sustentabilidad y competencia que contempla el texto vigente de la Constitución desde su reforma en dos mil trece.

En lo que toca al **inciso c)** del estudio, referido al **artículo 4, fracción I** de la ley impugnada, **compartí su validez**, en tanto dicha noción de factibilidad técnica sea precisamente aquella que se desprenda directamente de lo establecido en la propia ley.

Por otro lado, respecto del **inciso d)** referido a los "**contratos legados**" para el suministro básico, **no compartí** el reconocimiento de validez de los **artículos 3o., fracción XIV y 26** de la Ley de la Industria Eléctrica. Desde mi óptica, esta temática, también relacionada con lo ya expuesto sobre el despacho de energía, forma parte de este nuevo sistema en el que se priorizan las energías de los contratos de suministro básico con compromiso de entrega física (en contra de los principios de eficiencia y competencia), lo que otorga más beneficios a las centrales eléctricas legadas, pues permite la celebración de contratos con compromiso de entrega física **generando también un escenario de falta de competencia**.

En cuanto al **inciso e)**, que toca el tema de la "**agrupación de solicitantes de interconexión de centrales eléctricas o centros de carga para la realización de las obras, ampliaciones o modificaciones**", no advierto que dicha previsión, genere, por sí misma, una afectación a la competencia económica tutelada por el artículo 28 de la Constitución Federal, por lo que aquí **compartí** el reconocimiento de validez del **artículo 35** reformado.



Sobre el estudio incluido en el **inciso f)**, referido a los "**Criterios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional**"; compartía el proyecto presentado en lo que se refiere a la validez del **artículo 108, fracción V**, aunque me aparté de algunos argumentos en que se señala que la parte accionante no presentó argumentos sobre las razones de inconstitucionalidad de dicho precepto.

No obstante, compartí en esa parte el sentido del proyecto, pues el hecho de que se estableciera como obligación del Cenace el mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional –lo que además se encuentra previsto en otros artículos como el 101– no se traducía en una violación al principio de competencia económica.

Por último, respecto al estudio incluido en el **inciso g)**, no compartí la consulta, ya que estimo que con la reforma al **artículo 3o., fracción V**, sobre lo que se entiende por **central eléctrica legada** se otorgan ventajas a dichas centrales eléctricas legadas del Estado (de la Comisión Federal de Electricidad) respecto de las demás centrales eléctricas externas y los demás competidores que generan energía.

Esto, pues a dichas centrales se les considera como tales **con independencia del hecho de que estén o no en operación**, siendo que pueden no estarlo y aun así suscribir contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, lo que genera una **violación a la competencia económica**.

Es decir, dicha modificación permite considerar como central eléctrica legada a cualquier central de la CFE, ya sean nuevas, no construidas o puestas en operación, incluso aquellas que en su momento salieron de operación por su alto costo o porque generaban un daño importante al medio ambiente.

A partir de lo anterior; y, en suma:

- Me manifesté **en contra de la declaración de validez** de los artículos:

- **3, fracciones V, inciso b)**, en su porción normativa "**sea con independencia de su modalidad de financiamiento**", XII, en su porción normativa "**Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física**", XII Bis y XIV, en su porción normativa "**con compromiso de entrega física**".
- **4, fracción VI**, en su porción normativa "**unitarios**" y en su porción "**garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con com-**



promiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias".

- 26, en su porción normativa "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".
- 53, en su porción normativa "podrán celebrar".
- 101, en su porción normativa "Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física".
- 108, fracción VI en su porción normativa "y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física".

Lo anterior, insisto, al **considerar a dichos preceptos inconstitucionales por generar barreras a la libertad de competencia y ser contrarios al enfoque de desarrollo sustentable.**

- **Compartí el reconocimiento de validez** de los artículos:

- 4, fracción I, en su porción normativa "cuando sea técnicamente factible".
- 35 párrafo primero, en su porción normativa "los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse".
- 108, fracción V, en su porción normativa "y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional".

Ahora bien, hasta aquí, **la discusión en el Tribunal Pleno no lograba la mayoría calificada de ocho votos** para lograr la invalidez de las normas impugnadas; no obstante, como ya indiqué, el estudio se desarrolló únicamente a partir de un enfoque sobre la vulneración de los **principios de libre competencia y concurrencia**, por lo que estimo que **la decisión sobre la constitucionalidad de diversos preceptos no estaba cerrada** y tenía que seguirse examinando a partir de los restantes conceptos de invalidez, sobre todo en aquellos preceptos en los que una mayoría, muy cercana a la calificada, consideraba que diversos preceptos resultaban inconstitucionales.



VI.3 Estudio de fondo de la cuestión C

Mecanismo de certificados de energías limpias²

En este apartado, reiteraré mi postura externada cuando me referí a la cuestión A, sobre que los artículos **3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI**, de la Ley de la Industria Eléctrica, son inconstitucionales porque contravienen los artículos 1o., 4o., 25 y 28 de la Constitución Federal; aunado a que, también, desde la perspectiva de este nuevo apartado, **dichos preceptos vulneran el Acuerdo de París**, tanto por la modificación en el orden de despacho de la energía eléctrica, como por la modificación al régimen de los certificados de energías limpias.

Esto, porque el **Acuerdo de París** tiene como objetivo **mitigar el cambio climático** y mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2° C y limitado a 1.5° C, así como **aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero**; mientras que las normas impugnadas, no constituyen una política pública diseñada para proteger al medio ambiente, lo que sí buscaban las normas generales preexistentes.

Por cuanto se refiere al **artículo 126, fracción II**, consideré que el mismo también debió ser analizado desde la perspectiva de la **cuestión A**, ya que algunos conceptos de invalidez también se refieren a su impacto en la falta de sustentabilidad y competitividad.

Sobre ello, considero que dicho artículo, al señalar que el otorgamiento de los certificados de energías limpias ya no depende de la propiedad ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas, **no constituye una política pública que proteja al medio ambiente**, pues como se indicó, el objetivo de los certificados de energías limpias es fomentar el desarrollo de nuevos proyectos de este tipo de energía y obligar a los participantes del mercado a desarrollar nuevas inversiones en energías limpias, razón por la cual se negó su otorgamiento a las centrales eléctricas de fuentes limpias que iniciaron operaciones previamente al inicio de la vigencia de la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, siempre que no hubieren realizado un proyecto nuevo de esta índole.

² Página 100 del engrose.



Así, estimo que **las nuevas medidas aplicables a los certificados de energías limpias no cumplen con el principio de precaución y son regresivas**, degradando o al menos provocando riesgos potenciales al medio ambiente y, por ende, a la salud de las personas.

Esto, toda vez que **se elimina la finalidad incentiva de dichos instrumentos para la generación presente y futura de energías proveniente de recursos renovables**, pasando por alto el mandato constitucional de combatir el cambio climático y transitar paulatinamente a la producción de energía basada en fuentes renovables.

Conviene apuntar que cuando se discutió este apartado, hice una **aclaración previa**, precisando que los o la gran mayoría de preceptos impugnados, ya habían sido objeto de discusión con base en el planteamiento de la **cuestión A**; y que, ahora, estaban combatidos con base en un argumento diferente.

Luego, reiteraré que –para mí– resultaban inválidos los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, tanto por violación al 25, 27, 28 como por violación a los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

Esto me parece destacado, porque precisamente, **quienes nos pronunciamos por la inconstitucionalidad, aún si hubiera sido por razones distintas, debimos ser considerados para sumar la mayoría calificada de ocho votos para lograr la invalidez**; ya que los accionantes, parten de una premisa base, esto es, que los preceptos eran inconstitucionales, lo que trataron de demostrar a partir de diversas razones. De no sumarse los votos en el sentido que apunto, podría ocurrir, como aconteció, que sería muy difícil lograr en cualquier asunto una declaración de invalidez.

Generalmente, en el Tribunal Pleno, cada Ministra o Ministro expone sus razones para respaldar la validez o invalidez de un precepto; y si bien es común encontrar razones compartidas, muchas veces ello ocurre a partir del esfuerzo de consenso que se realiza en las sesiones; pero no siempre todos los que votan por la invalidez de un precepto, comparten la misma razón o ceden en sus argumentos; y, es ahí donde, aun por distintas razones, puede lograrse la invalidez de una norma general si cuando menos ocho integrantes del Pleno se pronuncian por esa invalidez, situación que en varias ocasiones, sólo ha motivado buscar una mayoría dentro de esos ocho votos que dicte la manera en que debe regir el engrose; pero no es común y más bien resulta inusual, que en un asunto donde una mayoría calificada decide que una norma es



inconstitucional, ésta no se califique así sólo porque no se logró que al menos ocho Ministros compartieran la misma razón de invalidez.

Esto preocupa, porque si bien el proyecto presentaba un diseño que obligaba a votar cada temática por separado; y no a partir de un análisis de resistencia constitucional de cada precepto a partir de diferentes planteamientos de inconstitucionalidad; lo cierto es que era evidente que al menos ocho Ministros avalaban la invalidez, aun por distintas razones, de diferentes normas generales que necesariamente debían haberse declarado inconstitucionales, independientemente de las consideraciones que tendrían que haber regido el engrose.

En cualquier caso, el diseño del proyecto, la celeridad de la sesión y la focalización en temáticas y no en preceptos, impidió una discusión de mayor amplitud sobre esta cuestión, a pesar de que sí advertimos algunos integrantes del Pleno, que se estaba generando una cuestión inusual en la votación, lo que incluso, motivó que la presidencia pidiera ratificación de algunos votos. En cualquier caso, me parece que en estas situaciones, no corresponde a cada Ministra o Ministro definir cómo contabilizar sus votos en este tipo de escenarios y que corresponde a la presidencia y al Pleno en su conjunto, decidir la manera en que cada voto debe contabilizarse una vez expresado.

Esto invita sin duda a que se regule la contabilización de los votos de mejor manera y de que, en su caso, se optimice el Reglamento de Debates del Tribunal Pleno para evitar en lo futuro este tipo de situaciones que dañan la legitimidad del Máximo Tribunal de la Nación.

Retomando mi postura específica sobre el apartado, destaqué que, en esta parte del proyecto, se incluía un artículo adicional que, no obstante, también fue impugnado por falta de competitividad, no se analizó en la cuestión A, que es el **artículo 126, en su fracción II**, por lo que abundé mi postura en contra del proyecto sobre dicho precepto.

Durante la sesión, externé que el artículo 126, fracción II, al **modificar las condiciones de otorgamiento de los certificados de energías limpias** añadiendo que su otorgamiento ya no depende de la propiedad ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas, vulnera, por un lado, el artículo 25, párrafos séptimo y noveno, de la Constitución General referente a que **la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado debe ser sustentable**. Esto, ya que en la reforma constitucional de dos mil trece, **se establecieron las bases ambientales** en el caso de la industria eléctrica;



siendo uno de los objetivos, el agregar, incrementar, modernizar y **ampliar la capacidad de energías renovables a gran escala** mediante la creación de un mercado competitivo de generación. Esto es, el mecanismo para compra de energía operaba hacia al futuro; y, por ello, **se daba la posibilidad de que emisoras de energías limpias anteriores al dos mil catorce**, pudieran acceder a su otorgamiento.

La consecuencia de la norma impugnada en cuestión se traduce en que se deja de lado la función y el objeto que tienen esos certificados, esto es, **promover la generación y uso de energías limpias y diversificar la matriz energética** con el fin de aminorar la emisión de contaminantes producidos por la combustión proveniente de combustibles fósiles.

El hecho de flexibilizar el otorgamiento de estos instrumentos, en los términos del artículo referido, **minimiza el incentivo que existía para generar energías limpias y propiciar que su adquisición en el mercado eléctrico mayorista se realice a precios reducidos por el eventual incremento de su oferta**, con lo cual, ahora generar energías limpias queda relegado; y, con ello, también se ignora el criterio de sustentabilidad ambiental que conforme a la Constitución, debe regir en la producción de la energía eléctrica.

Por ello, estimé que este artículo 126, en su fracción II, también resulta violatorio de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, así como de diversos instrumentos internacionales referidos por los accionantes.

Así, desde mi postura, el artículo en cuestión al señalar que el otorgamiento de los certificados de energías limpias, ya no depende de la propiedad ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas, **no constituye una medida que proteja al medio ambiente**, ya que insisto, el objetivo de estos certificados era **fomentar el desarrollo de nuevos proyectos** para este tipo de energía y obligar a los participantes del mercado a desarrollar nuevas inversiones en energías limpias.

Esta última fue la razón por la cual, se negó originalmente su otorgamiento a las centrales eléctricas de fuentes limpias que iniciaron operaciones previamente al inicio de la vigencia de la Ley de Industria Eléctrica de dos mil catorce, siempre que no hubieren realizado un proyecto nuevo de esa índole.

Por tanto, el artículo 126, en su fracción II, **no cumple con los principios de precaución y no regresión**, toda vez que se elimina la finalidad o el incentivo de estos instrumentos para la generación presente y futura de energías provenientes de recursos renovables, pasando por alto el mandato constitucional



de combatir el cambio climático y transitar paulatinamente a la producción de energía basada en fuentes renovables. A partir de lo anterior, en la sesión voté por la invalidez de todos los preceptos que fueron impugnados con base en la argumentación tratada en el apartado, incluyendo desde luego, el mencionado **artículo 126, fracción II**.

Ahora bien, con respecto al engrose, no comparto el contenido de los párrafos 253 a 255 y 260 a 261, que parecen avalar una interpretación conforme que no aprobó el Pleno.

Esto, máxime que como refiero en una nota final relativa al propio engrose, si la acción fue desestimada, no procedía mantener en el proyecto ni las consideraciones originales del proyecto, ni menos consideraciones adicionales que no avaló el Pleno y que más bien son contrarias a lo expresado por la mayoría de los integrantes del Alto Tribunal.

VI.4 Estudio de fondo de la cuestión D

Supuestos de revocación de permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía³

En cuanto a la cuestión D, tampoco compartí el reconocimiento de validez del artículo cuarto transitorio que proponía el proyecto, cuya clara intención desde la exposición de motivos, fue **considerar como fraude a la ley algo que no necesariamente lo es**.

Esto, en tanto que **los contratos de autoabasto, conforme a lo dispuesto en la ley entonces vigente, permitían socios o copropietarios**, por lo que, desde mi opinión, un actuar como el que se pretende castigar con la revocación de los respectivos contratos no puede ser considerado como ilícito.

Así, más allá del argumento de irretroactividad también planteado en la demanda, estimo que **la norma sí provocará una amplia inseguridad jurídica**, en tanto que la llamada conducta de fraude a la ley, **se contempla con una connotación que interpreta como ilegal lo que no necesariamente lo es** y tendría, en su caso, que ser sujeta a una **decisión judicial y no administrativa**.

Esto, sin perjuicio de otros criterios sumamente discrecionales que pudieran derivar de lo que se considera aquí como fraude a la ley para el caso de que se va-

³ Página 131 del engrose.



lidara el artículo en sus términos y en la posibilidad de que una autoridad administrativa sea la que decida cuando se está en presencia de ello.

Aquí, fue para mi importante aclarar en la sesión que entendía que la figura de fraude a la ley sí existía en el sistema jurídico mexicano, sólo que como estaba contextualizada en la norma impugnada, no estaba debidamente precisada y más bien partía de un supuesto en el que el texto previo de la ley avalaba una cuestión así.

Esto me parece grave, porque a partir de una norma ulterior, se define como ilegal lo que una ley anterior permitía o al menos no prohibía o castigaba; o en todo caso, estaba sujeto a interpretación judicial.

En cuanto al **quinto transitorio**, referido a la revisión de legalidad de contratos y a la eventual terminación anticipada o renegociación de los mismos, no advierto que dicha previsión en sí misma se contraponga al Texto Constitucional, en tanto que se trata de un actuar que podría realizar la autoridad incluso al margen de esa norma.

Así, voté considerando que esta disposición transitoria, sólo establece una revisión de la legalidad, sin agregar una causal o motivo de carácter subjetivo que lleve a esa revisión o anticipe su conclusión.

VI.6 Estudio de fondo de la cuestión F

Tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica⁴

En este apartado, reiteré mi votación por la invalidez de los artículos impugnados, dado que las razones que vertí en las cuestiones A y C me bastaban para seguir asumiendo una postura sobre la inconstitucionalidad de dichas normas generales. Incluso, ya desde la cuestión A argumenté cuestiones no sólo de afectación a la libre competencia y concurrencia, sino también a la sustentabilidad, aspectos que estimé vinculados.

VI.7 Estudio de fondo de la cuestión G

Principios del Sistema Eléctrico Nacional⁵

Por último, en el apartado G, simplemente ratifiqué mis votaciones previas, esencialmente las que impactaban los preceptos impugnados en este apartado.

⁴ Página 172 del engrose.

⁵ Página 175 del engrose.



Reflexión final sobre el estudio de fondo

Es evidente que la reforma legal de dos mil veintiuno contiene una **nueva visión o política de Estado**, distinta y en muchos sentidos opuesta a la adoptada en la reforma a la Constitución de dos mil trece que buscó la apertura a la inversión privada en el sector energético, así como a su desarrollo basado en criterios de sustentabilidad.

Mi postura, debe limitarse a pronunciarme sobre si la reforma del año dos mil veintiuno a la Ley de la Industria Eléctrica es conforme o no, con el marco constitucional vigente que data de la reforma a la Carta Magna de dos mil trece.

En ese alcance, mi conclusión es que la reforma, en su gran mayoría no cumple ese requisito de conformidad con el parámetro de control de constitucionalidad vigente y advierto que una nueva visión y política de Estado como la que se pretendió reflejar en las reformas a la referida ley **habría implicado necesariamente una reforma constitucional.**

Además, el estudio no fue agotando la constitucionalidad de cada precepto o grupo de preceptos, probando su resistencia ante los distintos planteamientos, sino que se diseñó el proyecto en orden inverso, priorizando las consideraciones y no las normas generales.

Esto fue lo que llevó a privilegiar la votación de las razones, sobre la prioridad que debía tener la votación de validez o invalidez de cada norma, independientemente de las razones.

Sumado esto a la forma de computar los votos, finalmente se desestimó la acción respecto de diversos preceptos que, en otras condiciones y conforme a la práctica regular del Alto Tribunal, habrían sido declarados inválidos.

Esto último, me lleva a insertar en este voto particular, el voto aclaratorio que formulé con respecto al acta respectiva:

"Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el acta de la sesión pública Núm. 38 ordinaria, correspondiente al jueves siete de abril de dos mil veintidós.

"I. ANTECEDENTES

"En sesión del siete de abril de dos mil dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal resolvió la **acción de inconstitucionalidad 64/2021**, promovida



por cuarenta y ocho senadoras y senadores del Congreso de la Unión, quienes demandaron la invalidez del **'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica'**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

"Durante la sesión, se **desestimó** el referido medio de control respecto de diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica, al no obtenerse la mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez. Respecto del resto de artículos, se **reconoció su validez**, al obtenerse una mayoría de votos por su constitucionalidad.

"Destaca que los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, votaron diferenciadamente sobre la constitucionalidad de diversas normas impugnadas en los temas relativos a competencia económica y medio ambiente, lo que motivó que el Ministro presidente, preguntara sobre el sentido de sus votos, ya no para fines del análisis de la respectiva temática, sino para fines de determinar si se alcanzaban o no los votos necesarios para determinar su invalidez conforme a la mayoría calificada requerida en el **artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal**.

"Todo ello, se refirió con detalle en el acta respectiva, en la cual, también se mencionó lo relativo a la aprobación de los puntos resolutivos.

"II. Razones del voto aclaratorio

"Mi voto fue a favor del acta de sesión pública #38; sin embargo, aclaro que ello es así atendiendo a que, en lo general, **el acta refleja efectivamente lo debatido durante la respectiva sesión**.

"Sin embargo, me separó del párrafo que se contiene al final de la hoja 110 e inicio de la 111,⁶ ya que si bien, al final de la sesión, el Ministro presidente preguntó al Pleno sobre la aprobación de los resolutivos ajustados,⁷ propiamente no

⁶ "El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la **congruencia formal de los puntos resolutivos**, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea."

⁷ "Señor Ministro presidente: ¿Están de acuerdo con los resolutivos ajustados?"



existió una pregunta expresa sobre su **congruencia formal**, como se asentó en el acta.

"En este asunto, se respetó la decisión de voto de cada uno de los integrantes del Pleno con respecto al proyecto discutido; el cual, en su metodología, planteaba diversas preguntas, algunas sobre iguales normas impugnadas, pero con respecto a distintas temáticas o líneas argumentativas.⁸

"Dicha situación, dificultó alcanzar una mayoría calificada que permitiera determinar la invalidez de diversas normas generales sobre las que podría existir cierto acuerdo en su invalidez, pero no en las razones que sustentaren un pronunciamiento común al respecto.

"Situaciones así ya se han presentado en otros asuntos; no obstante, en la mayoría de los casos, a partir del consenso, se han buscado soluciones que permitan determinar la invalidez de diversas normas generales, aun y cuando algunos integrantes del Pleno deban formular los votos concurrentes previstos en el último párrafo del artículo 7⁹ de la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** vigente o de la legislación que entonces estuvo en vigor. Esto, desde luego, partiendo de la premisa de que dichas Ministras o Ministros se suman a una decisión de invalidez, pero por consideraciones distintas o adicionales a las que motiven la resolución.

"Desde luego, la emisión de dichas concurrencias es potestativa; sin embargo, resulta cada vez más evidente que este tipo de situaciones deben normarse, lo que no sólo permitirá mayor transparencia y legitimidad a los fallos emanados por el Alto Tribunal; sino a la vez, precisar con certeza cuál es la debida interpretación que debe darse al **artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal**, en cuanto a la forma de computar los votos cuando se logren sumar 8 o más integrantes del Pleno a favor de la invalidez de una norma general (sentido), pero no lograrse esa mayoría con respecto a las razones o consideraciones que sustentan un determinado proyecto de resolución.

"Esto me parece fundamental, máxime que surge el cuestionamiento de si pertenece a cada Ministra o Ministro el decidir cómo deben computarse sus votos

⁸ En congruencia con los distintos planteamientos formulados en la respectiva demanda.

⁹ Siempre que un Ministro o Ministra disintiere de la mayoría, o estando de acuerdo con ella tuviere consideraciones distintas o adicionales a las que motivaron la resolución, podrá formular voto particular o concurrente, respectivamente, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.



una vez que se han pronunciado por la invalidez bajo determinada temática o argumentación, o si la forma de computar dichos votos, corresponde a una decisión plenaria, como me parece, debería ser el caso.

"Lamentablemente, estas cuestiones no se resuelven en la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, en la **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en el **Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** o en el **reglamento de debates**, entre otros instrumentos normativos.

"Por otro lado, el **artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal**, únicamente indica que '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'; sin quedar claro si ello conlleva la necesidad de que existan razones o consideraciones comunes que respalden la invalidez por la mayoría calificada que contempla la propia Ley Fundamental, o si esa mayoría calificada puede lograrse a pesar de que existan razones distintas por parte de los integrantes del Tribunal Pleno; y en su caso, si se requiere o no una mayoría simple dentro de esa mayoría calificada para respaldar una resolución en ese sentido.

"Me parece que la interpretación que favorece la protección más amplia a las personas tiene que ser aquella que determine que la invalidez debe fallarse siempre que se logren ocho votos en ese sentido, independientemente si las razones o consideraciones de los integrantes del Tribunal Pleno son distintas. Esto, porque si una mayoría calificada del Pleno decide que una o varias normas resultan inconstitucionales, resultan intrascendentes las razones para fijar el sentido de una resolución, en tanto que existe una base común respecto de la no conformidad de dichas normas con la Constitución, siendo inaceptable que las mismas sigan formando parte del derecho positivo mexicano.

"Así, en su caso, para fines de engrose, puede buscarse un consenso que rija la parte considerativa del proyecto, sin perjuicio de que, quienes no formen parte de la mayoría que se construya al respecto, puedan emitir su respectivo voto concurrente explicando las razones distintas o adicionales que sustenten su respectiva postura.

"No ocurrió en el caso que motiva el presente voto, pero habría que también normar si es posible que existiendo una mayoría calificada en el sentido de un fallo (resolutivos), es posible aprobar una resolución cuando cada Ministra o Mi-



nistro tiene una postura distinta en cuanto a las razones que sustenten la invalidez; situación que si bien difícilmente se presentaría, podría también ocurrir, aunque lo común es que dentro de la mayoría calificada, exista una mayoría de integrantes del Tribunal Pleno que comparten también las razones que motivan la invalidez.

"Me parece que un reglamento así podría emitirse con base en el **artículo 11, fracción XIV,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**; sin perjuicio de que, como alternativa, podrían reformarse en ese sentido o el que determine el Tribunal Pleno, el reglamento interior o el reglamento de debates. Lo importante, es que sea en un instrumento normativo interno o en un fallo ulterior donde se presente una condición similar, el Tribunal Pleno determine el alcance que debe tener el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, en cuanto a la forma en que deben computarse los votos necesarios para lograr la mayoría calificada prevista en la Ley Fundamental y en la respectiva ley reglamentaria con respecto a las acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, controversias constitucionales.

"Es por lo anterior, que votando a favor del acta en cuestión, porque en lo general, lo asentado en ella responde al debate que se dio en el Pleno, emito este voto aclaratorio a fin de precisar la inquietud que me generó la forma en que, en el presente asunto, se computaron los votos, en una dinámica deliberativa que presentó un importante matiz sobre la manera en que se suelen fallar asuntos en los que existiendo una mayoría calificada sobre la invalidez de una o más normas, surgen diferencias sobre las razones o consideraciones que podrían regir el engrose y se construye una mayoría dentro de la mayoría calificada para tal efecto, dejando a salvo la potestad de quienes comparten la invalidez pero no las razones, para formular un voto concurrente."

Luego, como concluí en el voto aclaratorio transcrito, resulta cada vez más evidente que **este tipo de situaciones deben normarse, lo que permitirá mayor transparencia y legitimidad a los fallos emanados por el Alto Tribunal**. Esto es de la mayor importancia, porque implica definir con certeza cuál es la debida **interpretación** que debe darse al **artículo 105, fracción II, último**

¹⁰ Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ... XIV. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia."



párrafo, de la Constitución Federal, en cuanto a la forma de computar los votos cuando se logren sumar ocho o más integrantes del Pleno a favor de la invalidez de una norma general (sentido), pero no lograrse esa mayoría con respecto a las razones o consideraciones que sustentan un determinado proyecto de resolución.

Comentarios sobre el engrose

Por último, sobre el contenido del engrose, es cierto que corresponde, en principio, a la mayoría de las Ministras y Ministros cuya postura rigió el sentido del fallo, reflejar las razones que prevalecieron para sustentar el reconocimiento o invalidez de las normas impugnadas; no obstante, **cuando se desestima un planteamiento de constitucionalidad, ya no rigen ni las razones del proyecto formulado por la respectiva ponencia, ni las razones de quienes se adhirieron u opusieron a ellas.**

Lo anterior, porque **el proyecto es únicamente una propuesta de quien tuvo a cargo, en lo individual, elaborar la respectiva ponencia.** De ahí, que mantener en un engrose de forma íntegra las razones que sólo tuvieron carácter propositivo; y, que, finalmente, no fueron aprobadas por una mayoría calificada del Pleno, resulta inconveniente.

Lo anterior, máxime que **la práctica reciente de este Tribunal Pleno es sólo reflejar de manera muy general lo que se había propuesto**, con la precisión de que era únicamente la base de lo discutido, e inmediatamente después, la precisión de que dicha propuesta fue desestimada. Esta práctica es idónea, porque **evita que, en la lectura del fallo definitivo, el lector confunda como consideraciones aprobadas, aquellas que únicamente fueron una propuesta** que finalmente no fue aprobada.

Así, lo correcto es eliminar de los engroses las consideraciones no aprobadas y que fueron motivo de desestimación, y sólo referir de manera breve o sintética lo que se proponía, con la previa introducción de que era precisamente sólo una propuesta a consideración. Esto hace sentido, ya que, **si en último caso fuera necesario incorporar razones al proyecto, éstas deberían corresponder a las que mayoritariamente desestimaron el proyecto y no a las originalmente propuestas que no alcanzaron mayoría.**

Comento lo anterior, porque en el engrose del asunto, **se recogen argumentos que no tienen soporte en un fallo del Alto Tribunal**, ya que insisto, únicamente



plasman la opinión y propuesta de un solo integrante del Pleno, como si esto fuera parte de la deliberación del órgano colegiado.

Así, en conclusión, creo que ante situaciones similares, **lo único que debe prevalecer, como parte de la sentencia, es que no se logró la votación suficiente para invalidar la respectiva norma, sin atender o reproducir el criterio que no logró mayoría**, menos aún el original; puesto que, en su caso, podría incorporarse una sinopsis brevísima de lo que no fue aprobado, pero con la claridad introductoria de que era lo propuesto por la respectiva ponencia, y la aclaración final de estilo de que dicha propuesta fue desestimada.

Por ello, expreso mi **desacuerdo con el hecho de que, en el engrose, se conservaron las razones** por las que, en algunos apartados, el proyecto proponía avalar la constitucionalidad de diversos preceptos; siendo que, precisamente, **dichos apartados, fueron objeto de la apuntada desestimación**, lo que, si bien se aclara en los párrafos 119, 183, 207, 337, 358, 529 y 534, genera confusión dando la idea de que se avaló la constitucionalidad de los preceptos involucrados o al menos, de que se avalaron determinadas consideraciones. De hecho, resulta contradictorio que el fallo, reproduzca de forma íntegra las consideraciones originales que no fueron aprobadas, siendo que existió más bien una mayoría que expresó consideraciones distintas a las que recopiló el proyecto.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

En las sesiones de cinco y siete de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicho asunto se analizaron las reformas de nueve de marzo de dos mil veintiuno a los artículos 3, fracciones V, XII y XIV; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 35, párrafo primero; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, y la adición de la fracción XII Bis al artículo 3, todos de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). La discusión se centró en si dichas reformas –que modificaron, entre otras cosas, el orden de despacho y el régimen de certificados de energías limpias ("CELS")– atentaban contra el modelo que nuestra Constitución configura para la industria eléctrica y si vulneraban las obligaciones asumidas por nuestro país en materia de transición energética, sustentabilidad y el derecho al medio ambiente sano.



Quiero empezar este voto exponiendo que no comparto la forma en que quedó plasmada la sentencia. Como es conocido, el proyecto presentado al Pleno reconocía validez de todas las disposiciones estudiadas. Como también es conocido, una mayoría de Ministros nos pronunciamos en su contra y por la inconstitucionalidad de múltiples de los artículos impugnados. Aunque no se alcanzó la votación constitucionalmente exigida para invalidar los preceptos, sí existió una contundente mayoría en contra del proyecto y en contra de sus consideraciones. Por ello, llama la atención que en la sentencia se hayan mantenido partes importantes de las líneas argumentativas de la propuesta original y que se desarrollan en dirección opuesta a la decisión del tribunal. Esto es, mientras que la mayoría de los Ministros consideramos que las normas son inconstitucionales, gran parte de los argumentos o las razones finalmente plasmadas en la sentencia (particularmente en los apartados A y C) sugieren lo contrario.

Reconozco que no existen reglas claras ni obligatorias que debamos seguir para ajustar nuestros proyectos conforme a las modificaciones derivadas de su deliberación, particularmente cuando no se alcanza la mayoría constitucionalmente requerida para invalidar las normas estudiadas. Sin embargo, en la práctica este tribunal suele sustituir las argumentaciones originales del proyecto por una breve y sucinta narración de esa propuesta. Mantener las consideraciones originales, aun cuando no obtuvieron respaldo mayoritario, me parece preocupante porque podría generar inseguridad jurídica o confusión en los operadores jurídicos sobre los alcances y el contenido de la propia decisión del tribunal. Si verdaderamente queremos impulsar la transición hacia un "sistema de precedentes", debemos ser muy cuidadosos con los términos en que quedan reflejadas las razones de la mayoría, independientemente de que se haya o no el número constitucionalmente exigido para invalidar una norma.

Por otra parte, me gustaría precisar que este asunto no suponía hacer una evaluación sobre el desempeño de la Comisión Federal de Electricidad ni ponderar la pertinencia de los cambios previstos en el decreto impugnado, ni mucho menos hacer un juicio de valor sobre los beneficios o defectos de la reforma constitucional de dos mil trece y el modelo implementado por ésta. Lo que procedía resolver –y en esto se centra mi postura– era si las modificaciones plasmadas en el decreto impugnado eran viables mediante una reforma a la propia legislación secundaria, o si por el contrario se requería una reforma constitucional para revertir el modelo actualmente en vigor en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, así como en las disposiciones constitucionales transitorias de dos mil trece. A mi juicio, resulta claro que esta última era la



única vía constitucionalmente válida para llevar a cabo los cambios realizados por el legislador.

Dicho lo anterior, procedo a explicar las razones por las cuales voté en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad de diversas normas impugnadas. Para ello, primero explicaré lo que a mi juicio es el correcto entendimiento del marco constitucional que rige la materia de energía eléctrica, introducido con la reforma de dos mil trece, y sobre el cual debíamos contrastar las normas impugnadas. Posteriormente, lo relacionaré con los temas abordados en la discusión y que me llevaron a votar por la invalidez de ciertas normas.

Marco constitucional en materia energética

Uno de los primeros puntos que cuestioné del proyecto –y que son aplicables a la sentencia–, es que presenta una visión parcial e incorrecta de nuestro modelo constitucional en materia energética. En diciembre de dos mil trece se modificó nuestro Texto Constitucional para reconfigurar la industria eléctrica nacional y aunque es cierto que el proyecto hace referencia a los cambios que sufrieron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se soslaya los contenidos incorporados en el régimen transitorio de esa reforma. Son precisamente éstos los que permiten comprender a totalidad tanto el profundo cambio que se introdujo como las condiciones o exigencias a partir de las que debíamos determinar la regularidad constitucional de las normas impugnadas.

Antes de explicar los detalles de la reforma constitucional me parece oportuno recordar que, en los años sesenta, y en el marco de lo que se conoce como la nacionalización de la industria eléctrica, se modificó la Constitución General de la República para reservar a la estricta intervención estatal todas las actividades de la industria eléctrica que fueran necesarias para prestar el servicio público de energía eléctrica. Consecuentemente, el margen de participación que se permitía a los particulares en las actividades de la industria era muy limitado,¹ incluso si se toman en cuenta las modificaciones realizadas a la Ley del

¹ La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permitía una participación a los particulares en actividades que no fuesen consideradas parte de la prestación de ese servicio público, tales como: a) la generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; b) la generación de energía que realicen productores independientes para su venta a CFE o exportación; c) la generación para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; d) su importación para usos propios y, e) la generación destinada al uso en emergencias por interrupción del servicio.



Servicio Público de Energía Eléctrica en mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y dos.² Lo que me importa resaltar es que desde los años sesenta y hasta el dos mil trece nuestro modelo constitucional mandataba que la industria eléctrica era de estricta titularidad pública, de modo que existía un modelo de integración vertical de exclusiva participación estatal.

La reforma constitucional de dos mil trece cambió radicalmente ese modelo. Sin soslayar las importantes modificaciones que se introdujeron en materia de hidrocarburos, destaco que las áreas de exclusiva titularidad estatal se limitaron a la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional (SEN),³ mientras que las demás actividades de la industria, particularmente la generación y comercialización se extrajeron de ese régimen. Al haber salido de la zona de exclusivo control estatal, los particulares pueden participar en esas actividades sujetos al régimen de libertad comercial tutelada por el artículo 28, párrafos primero y segundo,⁴ en relación con el artículo 25, párrafos primero y cuarto, de nuestro

² Para una precisa explicación de los antecedentes jurídicos de la industria eléctrica en nuestro país véase Josefina Cortés Campos, *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, Porrúa, México, 2007, particularmente los capítulos segundo y tercero.

³ **Artículo 25, párrafo quinto, de la Constitución Federal**

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar."

⁴ **Artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal**

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores



Texto Constitucional.⁵ Así, de contar con un modelo de industria eléctrica cerrada y con un monopolio estatal presente a lo largo de la cadena, se pasó a otro que "liberalizó" ciertos de sus tramos (la generación y comercialización de energía eléctrica),⁶ de modo que tanto el sector público como el privado concurren y compitan en condiciones de mercado para lograr el desarrollo económico nacional.

En el contexto de que existía la necesidad de "crear" un mercado en competencia para ciertas áreas o sectores de la industria eléctrica en donde antes sólo existía un monopolio estatal, es que deben entenderse múltiples de los cambios mandados por la reforma constitucional de dos mil trece y que igualmente se encuentran desarrolladas en su régimen transitorio. En primer lugar, es relevante la transformación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en empresa productiva del Estado⁷ con mandatos muy

a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

⁵ **Artículo 25, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Federal**

"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".

"...

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."

⁶ No debe confundirse la liberalización de un área, es decir, permitir la participación de particulares y sujetarla a condiciones de mercado, con su privatización o su desregulación. Ambas son técnicas jurídicas diferenciadas. Sobre este punto, véase José Roldán Xopa, *Constitución y mercado*, Porrúa, México, pp. 55-79.

⁷ **Tercero Transitorio**

"La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este decreto."



específicos.⁸ Cuando fue un organismo paraestatal, la CFE no tenía fines de lucro, y transformarla en una empresa productiva del Estado no sólo implicó un cambio de nomenclatura, sino que a nivel constitucional se mandató que su objeto fuese *la creación de valor económico para la Nación e incrementar los ingresos del Estado*. Desde mi perspectiva, no es a través de la distribu-

⁸ Vigésimo transitorio

"Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el "Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaria del ramo en materia de hacienda, apruebe el "Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

"VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus Consejos de Administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron



ción y de la transmisión donde va a lograr este objetivo, sino a través de las actividades de generación y la comercialización, en las que participa y compete con el sector privado. Para ello, la reforma constitucional buscó desligar o romper el andamiaje de derecho administrativo que tenía la CFE con el objetivo de que, en generación y en comercialización, pudiese actuar como un participante más del mercado (esto es, como un "particular") de modo que: **a)** no le aplicaran leyes como la Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Deuda Pública, la de Adquisiciones, entre otras; **b)** se ordena establecer un gobierno corporativo con facultades para dirigir sus operaciones, rompiendo la tutela, la sectorización y la lógica administrativista rígida presente en el esquema anterior. Esta transformación no es menor. Si la intención fue que las filiales o subsidiarias de la CFE en el ámbito de la generación y suministro pudiesen competir, tenían que asemejarlas o permitirles que con libertad pudiesen contar con las mismas herramientas flexibles con las que cuenta el sector privado.

En segundo lugar, otro aspecto fundamental que el régimen transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece ordenó fue la estricta separación legal en los términos que la ley estableciera, para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.⁹ Esto es particularmente relevante, pues desde mi perspectiva, para ejercer la rectoría del Estado se ordenó concluir con la integración vertical e integrar una horizontal con las diversas filiales de la CFE, tales como las de generación, transmisión, distribución y suministro básico.

nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."

⁹ Décimo Transitorio

"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: ...

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento."



Considero que la rectoría del Estado –en cualquier sector– no necesariamente se ejerce "*asumiendo funciones*". Esto es, la rectoría no se "pierde" si el Estado se *repliega* y permite que sean otros agentes quienes intervengan en cierta actividad, pues por disposición constitucional al Estado le corresponde planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, y llevar a cabo la *regulación* y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades constitucionalmente reconocidas.¹⁰ En este sentido, para comprender mejor la nueva rectoría del Estado en la industria eléctrica, y la desintegración del monopolio vertical, es indispensable tener en cuenta que por mandato constitucional se dispuso: **a)** la creación del Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), como órgano desconcentrado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución,¹¹ y **b)** la transformación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en un órgano regulador con autonomía técnica,¹²

¹⁰ **Párrafo tercero del artículo 25 constitucional**

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

¹¹ **Décimo Sexto Transitorio del decreto de reformas de 20 de diciembre de 2013**

"Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos: ...

"b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su decreto de creación. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro.

"El decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades."

¹² **Décimo Segundo Transitorio del decreto de reformas de 20 de diciembre de 2013**

"Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos: ...



encargado de regular y otorgar permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución, entre otras.¹³

Estas transformaciones orgánicas responden a que la distribución y transmisión son un insumo esencial en el mercado energético y, si no se garantiza un acceso abierto y no discriminatorio, el mercado no puede funcionar. Por ello la Constitución ordenó que fuese el Estado a través del Cenace –y no de la CFE, quien es ahora un competidor más en la industria– quien se encargue del control operativo del sistema, de operar el mercado eléctrico y de garantizar el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las generales de distribución.

Las transformaciones orgánicas y competenciales referidas están estrechamente relacionadas con el tercer punto que me importa destacar del régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de energía. Desde mi punto de vista existe un mandato claro para crear un modelo que incentive la inclusión de *nuevos participantes* en el incipiente mercado de generación de energía eléctrica y, además, para que dichos generadores utilicen preferentemente energías renovables, de modo que se acelere la transición energética y de esta forma el país pueda alcanzar sus objetivos internacionales a los que se sujetó.

Finalmente, me parece importante destacar que el régimen transitorio también mandató principios y objetivos específicos en la forma en la que debiera delinearse el nuevo mercado eléctrico. Bajo la perspectiva de que el Estado ejerce la rectoría de la industria eléctrica mediante la regulación y supervisión de la operación eficiente del mercado, considero que el régimen transitorio pretendió:

¹³ **Décimo Transitorio del decreto de reformas de 20 de diciembre de 2013**

"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."



1. **Incentivar la participación de nuevos generadores.** Este objetivo busca proteger la seguridad energética. Dado que pasamos de un modelo cerrado con *limitados generadores* de energía, la reconfiguración de las actividades de generación y comercialización de electricidad conllevó no sólo la creación de un "mercado eléctrico" hasta entonces inexistente, sino también activamente a incentivar que *diversos* participantes –distintos a los ya existentes como las plantas de la CFE– pudieran intervenir. Entre mayor diversidad de generadores, más opciones se tienen en el mercado mexicano para que el Estado, mediante el control operativo del sistema eléctrico, garantice el suministro de largo plazo para toda la población, de manera eficiente, confiable y continua.
2. **Que gran parte de esos nuevos operadores generen energías a partir de fuentes renovables,** no solo para alcanzar los distintos objetivos previstos en Tratados Internacionales, sino también los propios valores protegidos por nuestro Texto Constitucional.

Ambos principios están claramente delineados en la exposición de motivos que precedió a la reforma constitucional, así como en su régimen transitorio. En relación con el primer aspecto, la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal advierte que el Poder Reformador de la Constitución pensó, por un lado, que la apertura de un mercado de generación permitiría "disminuir los costos" de la energía. Por otro, que con la creación de dicho mercado se generaría competitividad e incrementaría la capacidad energética del país:

"El modelo promueve la eficiencia en la programación y desarrollo de proyectos de generación, por lo que el primer resultado que se espera de la reforma es que la generación sea más eficiente, limpia y económica.

"...

"La creación de un mercado competitivo de capacidad y energía ... permitirá que haya múltiples desarrolladores responsables de la capacidad, colocando a CFE en condiciones de competir y otorgándole incentivos para hacer más eficientes sus propios procesos."

Asimismo, dicho documento también evidencia que la creación de un mercado eléctrico se pensó como un instrumento para acelerar la transición energética, mediante la incorporación de generadores basados en energías limpias. En palabras de la exposición de motivos:



"Con este cambio [el mercado de generación] será posible acelerar la sustitución de generación de combustóleo y diésel, que actualmente representa el 20.7 % de la generación para el servicio público y más del 21 % de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación limpia y de gas natural.

"...

"b) Energías limpias

"Aunado a lo anterior, se tiene el **objetivo de avanzar en la transición energética**. En 2012, se aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual **el país establece como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30 % para el año 2020** y 50 % para el 2050, en relación con la línea base de emisiones del año 2000. **Dicha ley es precisa en cuanto a la contribución que se espera del sector energético, particularmente de la industria eléctrica, la cual deberá promover que al menos 35 % de la generación eléctrica del país provenga de fuentes limpias en 2024**, y que además se cumpla con lo dispuesto en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

"...

"La CFE tiene por mandato generar energía al menor costo, por lo que históricamente su operación ha privilegiado plantas de generación a base de combustibles fósiles; es decir, termoeléctricas, carboeléctricas, duales y ciclos combinados de gas natural. Si bien a partir de los años noventa, la CFE incrementó significativamente la generación a base de ciclos combinados de gas natural, en 2012 el 20.7 % de la generación para el servicio público se basó en tecnología convencional que consume combustóleo o diésel, que son de cuatro veces a seis veces más caros que el gas natural y tienen mayor impacto ambiental.

"...

"Una matriz energética más limpia y diversificada es una condición necesaria para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático, tener mayor flexibilidad en generación y poder disminuir los costos. México es un país privilegiado por la diversidad de sus recursos naturales. Nuestra Nación cuenta con un gran potencial en materia de energías renovables.



particularmente en energía eólica, geotérmica, hidráulica y minihidráulica, biomasa y solar."

Como lo adelanté, tales objetivos quedaron plasmados en el régimen transitorio. Así, mediante la estricta separación del hasta entonces agente monopólico estatal y el establecimiento de órganos reguladores independientes a los competidores que garantizaran la neutralidad en la transmisión y distribución de energía eléctrica (acceso abierto y no indebidamente discriminatorio), es que se fincaron los pilares que garantizan que cualquier participante nuevo ingrese y opere en igualdad de condiciones frente a los ya establecidos. El elemento diferenciador que lógicamente se pretende es que sea la eficiencia en la prestación de tales actividades la que detone el potencial energético de nuestro país y garantice la seguridad energética.

Por otro lado, los principios relacionados con que el mercado incentive la participación de competidores que utilicen energías limpias quedaron plasmados en el artículo décimo séptimo transitorio, que establece:

"Décimo Séptimo. Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

"En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."

En síntesis, la necesidad de incorporar nuevos actores que participen en un mercado sujeto a una garantía de competencia es un elemento central para que el Estado Mexicano, en una lógica de Estado regulador, ejerza su soberanía y tutele la seguridad energética del país. Asimismo, nuestro Texto Constitucional establece que las obligaciones en materia ambiental deben entenderse conjuntamente como instrumentos que garanticen que la energía que se com-



pre y se distribuya a los usuarios sea la más eficiente, al mejor costo y la más limpia.

Esos principios, desde mi modo de ver, son los que ordenan el modelo constitucional en materia energética. Por ello, como a continuación explicaré, estos principios definen el parámetro de regularidad constitucional y en congruencia con ellos, voté en contra de la propuesta presentada, y por la inconstitucionalidad de los artículos que, de manera individual o como parte de un sistema normativo, desincentivan la participación de nuevos competidores y/o conllevan un retroceso en materia del desarrollo de una industria eléctrica basada principalmente en energías limpias.

Modificación en el orden de despacho

Las consideraciones expuestas me llevaron a posicionarme por la inconstitucionalidad de las modificaciones a los artículos 3, fracciones, V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracción VI; 26, en la porción "*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*"; 53; 101, en su porción "*Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física*", y 108 fracción VI, en su porción "*y recibir los programas de generación de consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física*", de la Ley de la Industria Eléctrica. Desde mi perspectiva, todos estos artículos constituyen un sistema de mecanismos para favorecer a ciertos generadores de energía eléctrica en perjuicio de los demás participantes.

La reforma al artículo 26¹⁴ incorporó un enunciado que directamente favorece a ciertos generadores de energía eléctrica, en tanto establece que el Cenace deberá *priorizar* el uso de las redes de transmisión y distribución para el despacho de las *centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas*

¹⁴ **Artículo 26 de la LIE**

"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"



con compromiso de entrega física. Dicho precepto no sólo es inconstitucional por ordenar que el encargado de operar las redes de transmisión y distribución prefiera a ciertos generadores, cuando constitucionalmente tiene el mandato de permitir el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio. Esa *preferencia* es inconstitucional en virtud de que desincentiva la participación de nuevos competidores en el mercado de la generación. En efecto, ¿cuáles son los incentivos para invertir y participar en un mercado que no toma en cuenta los esfuerzos por generar energías más limpias o a mejores costos, puesto que inevitablemente y por mandato legal, la energía que primero se despachará será la que produzcan las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física?

Me parece importante detenerme a explicar cuáles son dichas centrales eléctricas para hacer evidente por qué se desincentiva la inversión y, por lo tanto, se viola el mandato constitucional que expliqué. Aunque expresamente no lo refiere, la norma pretende establecer un criterio de preferencia para los generadores que ya existían previo a la reforma constitucional de dos mil trece. Esto es así porque, por un lado, las *centrales eléctricas legadas* son aquellas que fueran propiedad de la empresa productiva del Estado CFE generación con anterioridad a la reforma.¹⁵

Por su parte, en las *centrales externas legadas*, aunque incluyen a los particulares no se refiere a todos los generadores, sino sólo a quienes hayan obtenido un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción

¹⁵ **Artículo 3 de la LIE vigente**

"...

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 3 de la LIE antes de la reforma impugnada:

"...

V. Central Eléctrica Legada: Central eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente ley, 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 se encuentra en condiciones de operación, o

"b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el presupuesto de egresos de la federación en modalidad de inversión directa; ..."



independiente¹⁶ al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. De modo que una vez que dicha ley se abrogó, no es posible incluir a nuevos competidores bajo esa figura. Como ya lo referí, antes de la reforma constitucional de dos mil trece, la participación privada estaba limitada, y únicamente se permitía la generación de energía bajo modalidades como las de autoabastecimiento y la de cogeneración de energía. Esta modalidad estaba prevista para quienes producían energía como consecuencia de su actividad principal.¹⁷ Por su parte, los productores independientes también son particulares y mediante un contrato de producción independiente (conocidos como "PIs") estaban obligados a vender su energía eléctrica en su totalidad a la CFE o exportarla. Esta fue una de las maneras de generar energía eléctrica en el anterior diseño constitucional, obligando al generador privado a celebrar un contrato bilateral con la CFE para venderle o comprarle energía, de modo que aquél no podía venderla o introducirla en el servicio público. Entonces, la central externa legada genera electricidad que la CFE aprovecha mediante esos contratos bilaterales, pero dichas PIs *no entran en el mercado*, pese a tener la oportunidad de transformarse en un generador con la legislación vigente. Por lo tanto, lo que hizo la reforma impugnada fue crear una prioridad en el despacho para las centrales eléctricas establecidas con anterioridad a la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece.

¹⁶ **Artículo 3 de la LIE**

"...

"VI. Central Externa Legada: Central Eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente ley:

"a) Se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente, o

"b) Cuya construcción y operación se ha incluido en el presupuesto de egresos de la federación en modalidad de inversión condicionada; ..."

¹⁷ **Artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**

"La Secretaría de Energía considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso: ...

"II. De cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:

"a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales.

"El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.

"b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-Bis. ..."



Me parece importante distinguir entre lo que podíamos hacer como Juezas y Jueces constitucionales al analizar este caso. Desde mi perspectiva y dados los mandatos constitucionales que identifiqué, no nos correspondía, por ejemplo, determinar cuál era la mejor política en materia de energía, ni cuál la más eficiente. Nuestra función debía limitarse a señalar si el texto constitucional permite las modificaciones que legislativamente se realizaron. En el caso, yo considero que no es posible priorizar o determinar un orden de despacho a favor de las centrales públicas o para la electricidad que exclusivamente produce la CFE, puesto que ello impacta directamente en el principio de libre concurrencia y también en las previsiones constitucionales que mandatan incentivar la participación de nuevos competidores en el recién creado mercado eléctrico.

Por otro lado, también considero inconstitucional la modificación al artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica que cambió la obligación de los suministradores de servicios básicos¹⁸ por la potestad ("*podrán*")¹⁹ de celebrar contratos de cobertura mediante subastas. En el nuevo modelo de industria eléctrica, las subastas tenían como objetivo garantizar que el suministrador de servicios básicos comprara la energía producida de manera más eficiente y barata, para luego prestar ese servicio. Es decir, lo que las subastas permitían es que ese suministrador estuviese obligado a comprar la energía al competidor que la generara a menores costos, mientras que ahora es optativo que las celebre.

Para entender por qué tal cambio es inconstitucional debo referir a la modificación del artículo 3, fracción XII, de la LIE²⁰ que también fue objeto de impugnación. Tras su reforma ese precepto precisa que los suministradores de ser-

¹⁸ **Artículo 53 de la LIE (antes de la reforma)**

"Los suministradores de servicios básicos celebrarán contratos de cobertura eléctrica exclusivamente 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."

¹⁹ **Artículo 53 de la LIE (impugnado)**

"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."

²⁰ **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; ..."



vicios básicos únicamente podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica si se establece *un compromiso de entrega física*. Esta modificación también pretende excluir a diversos generadores y favorecer únicamente a las plantas asociadas a la CFE generación, puesto que la propia LIE define el contrato legado para el suministro básico como uno de cobertura con entrega física que puedan celebrar (únicamente) con las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas.²¹

Explicado lo anterior, vuelvo al problema de inconstitucionalidad que representa el artículo 53. ¿Cuál es el resultado y el problema de que ya no sea obligatoria la subasta para que los suministradores de servicios básicos celebren contratos de cobertura eléctrica? Que ahora dichos suministradores únicamente podrán celebrar contratos con determinados generadores (los preexistentes a la reforma constitucional de dos mil trece, mismos que son propiedad de una de las empresas subsidiarias de CFE). Esto es, de pasar de un sistema que estaba pensado para incentivar la competencia, la eficacia y eficiencia (así como la participación de nuevos competidores en términos estrictamente económicos), los artículos referidos obligan a que los suministradores de servicios básicos (en este momento CFE suministrador de servicios básicos) adquieran únicamente electricidad a través de *ciertos y preexistentes* generadores.

Si adicionalmente consideramos que las reformas a la LIE, también imponen al Cenace un determinado orden para el despacho de energía eléctrica en el que se da prioridad a los generadores preexistentes a la reforma constitucional de dos mil trece, se entiende que existe una intención clara por relegar o desplazar a todos los demás interesados en generar energía eléctrica. De hecho, la propia exposición de motivos de la reforma impugnada no oculta esta intención, sino que evidencia que pretende favorecer a las centrales eléctricas propiedad o asociadas a la CFE. Desde mi perspectiva, esta postura conlleva que se les elija con independencia de que su energía sea la más cara o la más sucia. Sin lugar a duda, la supresión de las subastas (vinculado al nuevo mecanismo de compraventa sujeta a contratos con ciertos participantes) genera una distorsión en el mercado que desincentiva la competencia y la participación de nuevos competidores.

²¹ "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; ..."



Aunque es cierto que los contratos de cobertura ya existían en la Ley de la Industria Eléctrica, se usaban para que los usuarios calificados (por ejemplo, una empresa de la industria automotriz que consume grandes cantidades de energía) celebrara un contrato bilateral con cierto generador. Sin embargo, esa transacción se realizaba dentro del mercado eléctrico mayorista en el que no existe la obligación de generar subastas, sino que existe plena libertad contractual. Tal transacción no es factible en el resto del sistema y del mercado, porque resulta costoso y complejo almacenar energía eléctrica. Un contrato de energía con obligación de entrega física sólo sería posible si el generador está seguro de que ganará la subasta. Lo que hace la reforma, al eliminar la subasta obligatoria es habilitar la posibilidad de pactar la entrega física de la energía, además de garantizar el acceso privilegiado a la red. Por ello, aunque parece inocuo decir que los contratos de entrega física sirven para dar continuidad o seguridad en el despacho, en realidad son contrarios al propósito de la reforma constitucional, pues sumadas las variantes legislativas que he referido, queda claro que todas ellas forman un sistema orientado para privilegiar a las subsidiarias y filiales de la CFE, cuando éstas deberían ser tratadas como un participante más del mercado eléctrico.

Lo anterior es suficiente para concluir que las modificaciones, en los temas y artículos referidos, atentan contra el modelo de industria eléctrica previsto en el orden constitucional.

Violación al derecho al medio ambiente sano y a las obligaciones del Estado mexicano en materia ambiental.

Algunos integrantes del Pleno concluyeron que los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, que modifican el orden de despacho, y 126, fracción II, que modifica el régimen de los CELs, no eran contrarios al derecho al medio ambiente sano ni a las obligaciones en materia ambiental que ha suscrito el Estado Mexicano. Bajo una interpretación conforme, llegaron a la conclusión de que la reforma a dichas disposiciones debía entenderse en el sentido de preferir la producción de centrales de energía más limpia (como las hidroeléctricas) pero no las más contaminantes (como las de combustóleo o carboeléctricas).

No comparto que sea posible realizar dicha interpretación. Privilegiar la entrega física no garantiza que toda la energía producida provenga de fuentes más limpias, y presuponer que una interpretación conforme resuelve el problema,



soslaya que la modificación al sistema de CELs para flexibilizar su entrega termina por romper los incentivos que constitucionalmente se previeron para incentivar la participación de nuevos generadores con base en energías limpias, lo que ayudaba a cumplir el objetivo de la transición energética.

Como ya había referido previamente, la reforma constitucional de dos mil trece fue muy clara con el mandato impulsar las energías limpias:

"Transitorio Décimo Séptimo. Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

"En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."

El mecanismo que se utilizó para cumplir con esto fueron los CELs, que en estricto sentido son títulos emitidos por la CRE en favor de los generadores y representan la producción de cierto monto de energías con base en fuentes o plantas limpias. La Ley de la Industria Eléctrica exige que determinados sujetos²² acrediten que cierto porcentaje de la energía que consumen se generó en fuentes limpias.²³ Para acreditarlo deben comprar CELs a un generador o

²² **Artículo 126 de la LIE**

"Para efectos de las obligaciones de certificados de energías limpias:

"1. La secretaría establecerá los requisitos para la adquisición de certificados de energías limpias, que deben cumplir los suministradores, los usuarios calificados participantes del mercado y los usuarios finales que reciban energía eléctrica por el abasto aislado, así como los titulares de los contratos de interconexión legados, asociados al consumo de los centros de carga que representen o incluyan; ..."

²³ **Artículo 122. LIE**

"Los requisitos para adquirir certificados de energías limpias se establecerán como una proporción del total de la energía eléctrica consumida en los centros de carga."



adquirirlos el mercado respectivo.²⁴ De no acreditar el porcentaje requerido, los sujetos referidos pueden ser acreedores a una sanción.

Los CELs persiguen dos objetivos: **a)** auxiliar a la transición energética para cumplir las metas que tenemos como país en la generación de energía limpia, conforme a la Ley de Transición Energética (emitida para cumplir con el Acuerdo de París);²⁵ concretamente para incrementar el porcentaje de energías limpias en el sistema eléctrico, y **b)** fungir como mecanismo para generar nuevas inversiones en energías limpias. Precisamente por ello, se establecieron restricciones para determinar qué plantas tendrían derecho a recibirlos:²⁶

"4. Tendrán derecho a recibir CEL por un periodo de veinte años los generadores limpios que representan a:

"I. Las centrales eléctricas limpias que entren en operación con posterioridad al 11 de agosto de 2014.

"II. Las centrales eléctricas legadas que generen energía eléctrica a partir de energías limpias que hayan entrado en operación antes del 11 de agosto de 2014, siempre y cuando hayan realizado un proyecto para aumentar su producción de energía limpia. En este caso, el periodo de veinte años iniciará a la entrada en operación del proyecto que resulte en el aumento de producción, y el número de CEL corresponderá a la energía limpia que se genere en exceso al mayor de los siguientes valores:

"a) El valor promedio de la energía limpia generada por la central eléctrica durante los años 2012, 2013 y 2014, incluyendo en el cálculo sólo el periodo en que la central eléctrica haya operado, y

²⁴ **Artículo 125 LIE**

"La regulación aplicable permitirá que estos certificados sean negociables, fomentará la celebración de contratos de cobertura eléctrica a largo plazo que incluyan certificados de energías limpias y podrá permitir el traslado de certificados excedentes o faltantes entre periodos y establecer cobros por realizar dicho traslado a fin de promover la estabilidad de precios."

²⁵ **Transitorio Tercero de la Ley de Transición Energética**

"La Secretaría de Energía fijará como meta una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 25 por ciento para el año 2018, del 30 por ciento para 2021 y del 35 por ciento para 2024, ..."

²⁶ "Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de certificados de energías limpias y los requisitos para su adquisición.". D.O.F. **31/10/2014.**



"b) El valor promedio de la energía limpia generada por la central eléctrica durante los diez años anteriores al proyecto, incluyendo en el cálculo sólo el periodo en que la central eléctrica haya operado.

"III. Las centrales eléctricas limpias que cuenten con capacidad que se haya excluido de un contrato de interconexión legado a fin de incluirse en un contrato de interconexión en los términos de la ley, durante el periodo en el que el titular del contrato cuente con el derecho de incluir dicha capacidad en el contrato de interconexión legado. En este caso el número de CEL corresponderá a la energía limpia que la central genere con dicha capacidad."

La modificación al sistema de CELs que trajo la reforma al artículo 126, fracción II, de la LIE, busca superar estos requisitos. Al establecer en ley que el otorgamiento de CEL no dependerá de la fecha de inicio de operación comercial, habilita a las centrales preexistentes a la LIE para que puedan obtenerlos aun sin la necesidad de realizar inversión alguna. En términos financieros, esto implicará una devaluación del CEL. Dado que su precio fluctúa según la cantidad disponible: a mayor cantidad, menor precio. No obstante, esta devaluación no es el problema constitucionalmente relevante, sino que lo son sus consecuencias. La inconstitucionalidad radica en que, al modificarse el esquema, se vuelve ineficaz el mecanismo pensado para alcanzar el objetivo constitucional de transitar a energías limpias. Incrementar el número de CELs por sí mismo no abona a la transición energética, ni incentiva la inversión en esas fuentes. Por el contrario, la desincentiva porque no será necesario que se incremente la cantidad de nuevos generadores para que los participantes obligados puedan adquirir tales certificados.

Aunque es cierto que los Estados no están obligados a adoptar políticas específicas para la protección del medio ambiente, lo cierto es que este tribunal tiene la facultad de analizar la razonabilidad de la medida y ver si cumplen con el fin constitucionalmente buscado. En el caso, es claro que la nueva política en materia de CELs no coincide con el fin constitucional de transitar a energías más limpias. Máxime porque incrementar el número CELs con base en centrales viejas no incentiva a que *nuevos* competidores inviertan, sino todo lo contrario: los operadores simplemente cumplirán "formalmente" con tener certificados, aunque ello no genere un impacto sustantivo.

En congruencia con lo anterior y como lo sostuvo el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (postura a la cual me adherí y por lo que desarrollo aquí gran parte de sus afirmaciones durante la discusión del asunto), considero que el medio ambiente es un derecho humano al cual le resulta aplicable el principio de no



regresividad. En términos de lo expuesto anteriormente, me parece que las modificaciones normativas impugnadas lo transgreden.

El parámetro de regularidad constitucional relacionado con el derecho al medio ambiente sano no se integra sólo por el artículo 4o. constitucional, sino que también debe incluir el Acuerdo de París, publicado en el Diario Oficial el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, y otros instrumentos internacionales, tales como: **a)** el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como el Acuerdo de Escazú, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil veinte; y **b)** la Opinión Consultiva 23/2017, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es un criterio útil para desentrañar las obligaciones del Estado Mexicano.

El Acuerdo de París tiene dos tipos de contenidos. Por un lado, compromete a los Estados Parte a lograr ciertas metas para reducir los gases de efecto invernadero en determinado tiempo. Por otro lado, establecen principios autónomos que pueden ser utilizados en el derecho interno de los Estados parte para el control de sus decisiones en materia de medio ambiente. Asimismo, de los artículos 2,²⁷ 4,²⁸ 7,²⁹ 9³⁰ y 10³¹ del Convenio de París, se desprende la obliga-

²⁷ "1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

"a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5° C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

"b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

"c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. ..."

²⁸ **Artículo 4.**

"1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.



ción de transitar a un modelo de desarrollo económico y social que tienda a reducir los gases que provocan el efecto invernadero. Esto implica implementar políticas de transición tecnológica para lograr tal objetivo y, desde luego, un principio de no regresión en ese tipo de políticas.

Por su parte, los artículos 3,³² 7³³ y 8³⁴ del Convenio de Escazú,³⁵ establecen diversos principios en materia medio ambiental, tales como el de no regresión, de

"2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones "..."

²⁹ **Artículo 7.** ...

"9. Cada Parte deberá, cuando sea el caso, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas y/o contribuciones pertinentes, lo que podrá incluir:

"a) La aplicación de medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación;

"b) El proceso de formulación y ejecución de los planes nacionales de adaptación;

"c) La evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables;

"d) La vigilancia y evaluación de los planes, políticas, programas y medidas de adaptación y la extracción de las enseñanzas correspondientes; y

"e) El aumento de la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, en particular mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales. ..."

³⁰ **Artículo 9.**

"1. Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención."

³¹ **Artículo 10.**

"1. Las Partes comparten una visión a largo plazo sobre la importancia de hacer plenamente efectivos el desarrollo y la transferencia de tecnología para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

"2. Las Partes, teniendo en cuenta la importancia de la tecnología para la puesta en práctica de medidas de mitigación y adaptación en virtud del presente Acuerdo y tomando en consideración los esfuerzos de difusión y despliegue de tecnología que ya se están realizando, debeán fortalecer su acción cooperativa en el desarrollo y la transferencia de tecnología.

"3. El Mecanismo Tecnológico establecido en el marco de la Convención estará al servicio del presente Acuerdo.

"4. Por el presente se establece un marco tecnológico que impartirá orientación general al Mecanismo Tecnológico en su labor de promover y facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del presente Acuerdo, con miras a hacer realidad la visión a largo plazo enunciada en el párrafo 1 de este artículo.

"5. Para dar una respuesta mundial eficaz y a largo plazo al cambio climático y promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible es indispensable posibilitar, alentar y acelerar la innovación. Este esfuerzo será respaldado como corresponda, entre otros por el Mecanismo Tecnológico y, con medios financieros, por el Mecanismo Financiero de la Convención, a fin de impulsar los enfoques



prevención y de precaución; derechos como el de participación pública en la toma de decisiones medio ambientales, y de acceso a la justicia ambiental. Finalmente, de la Opinión Consultiva 23/17, se advierte que la Corte Interamericana destacó la obligación de los Estados parte de aplicar un control de convencionalidad que incluya al medio ambiente y la obligación de aplicar este estudio a los planes de desarrollo económico, así como la existencia de un principio de la función ecológica de la propiedad, y el principio *in dubio pro natura*.

Otros de los principios que rigen la materia ambiental, y que en el asunto debieron ser tomados en cuenta, eran los siguientes:

- **Principio de la función ecológica de la propiedad.** Reconoce que la propiedad es un derecho que otorga a su titular la potestad de explotar la utilización y aprovechamiento de sus frutos con libertad, pero asigna responsabilidad al Estado para intervenir en el ejercicio de esas libertades cuando se generan externalidades negativas sobre el medio ambiente.

colaborativos en la labor de investigación y desarrollo y de facilitar el acceso de las Partes que son países en desarrollo a la tecnología, en particular en las primeras etapas del ciclo tecnológico."

³² **Artículo 3. Principios**

"Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo:

- "a. Principio de igualdad y principio de no discriminación;
- "b. Principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;
- "c. Principio de no regresión y principio de progresividad;
- "d. Principio de buena fe;
- "e. Principio preventivo;
- "f. Principio precautorio;
- "g. Principio de equidad intergeneracional;
- "h. Principio de máxima publicidad;
- "i. Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;
- "j. Principio de igualdad soberana de los Estados; y, ..."

³³ **Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**

"1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional."

³⁴ **Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales**

"1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.

"2. Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento: ..."

³⁵ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018.



- **Principio precautorio.** Exige tomar medidas anticipadas para prevenir daños al medio ambiente, aun ante la falta de certeza científica sobre los posibles daños ambientales que pueda generar una actividad o conducta.
- **Principio preventivo.** Opera una vez que se han detectado riesgos medio ambientales y obliga al Estado a tomar medidas eficaces para contener dichos riesgos.
- **Principio *in dubio pro natura*.** Exige que, ante la duda sobre los posibles daños que una medida jurídica pueda producir sobre el medio ambiente, debe de optarse por garantizar la protección al medio ambiente, aunque dichos riesgos sean posteriormente desvirtuados con mejor información.
- **Principio de no regresividad.** Establece la obligación de las autoridades de no retroceder en el umbral de protección de un derecho humano, a menos que supere la aplicación de un estándar de escrutinio estricto.

De acuerdo con las obligaciones internacionales, los objetivos constitucionales buscados y los principios que rigen la materia ambiental, me parece que el sistema impugnado representa un retroceso severo en la política perseguida para reducir los gases que provocan el efecto invernadero y aceleran el cambio climático. Lo anterior, porque se modifica el orden del despacho para priorizar, en primer lugar, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo lugar, el acceso a los medios de suministro de energías limpias. Ello resulta contrario a los objetivos referidos, pues ya no se garantiza la energía que proviene de medios menos contaminantes, sino simplemente la entrega de energía independientemente de la fuente que provenga.

Revocación de permisos de productores independientes

Las causales que se previeron en el régimen transitorio para renegociar o revocar los permisos, a mi juicio, violan los principios de no retroactividad y seguridad jurídica. Me parece indudable que el artículo cuarto transitorio³⁶ agrega una

³⁶ "Cuarto. Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica."



causa de revocación que va a aplicar sobre permisos que están vigentes, y aun cuando me parece que el legislador podría hacerlo, ello tiene límites, y uno de ellos es que las causas deben respetar el principio de taxatividad, para dejar claro qué conductas deberán evitarse a partir de que se emitan. De ahí que el legislativo debía tipificar claramente qué conductas se iban a considerar fraude a la ley, pues de lo contrario quedaría totalmente abierto a la discrecionalidad o arbitrariedad de la autoridad sancionadora definirlo, aspecto que vulnera el principio de seguridad jurídica.

El artículo quinto transitorio me parece, incluso, aún más grave porque habla de contratos y crea una causal de rescisión relacionada con el requisito de rentabilidad. Ahora el texto legal ya no habla de permisos sobre los que el Estado, en virtud del orden público, puede cambiar las cláusulas regulatorias, sino de contratos e, incluso, ordena a la autoridad administrativa revisarlos.³⁷ Desde luego no me parece inconstitucional que se revisen, pero si esa revisión no es adecuada, entonces, pueden ser terminados en forma anticipada, ya sea que se regulen por el derecho administrativo, como contratos administrativos, o por el derecho civil. Lo preocupante en el caso es que la causa de terminación no se plantea en un acuerdo de voluntades, sino que se impone por el legislador, quien en principio carece de facultades de alterar la voluntad pactada por las partes en un contrato. En otras palabras, el artículo quinto transitorio me parece inconstitucional porque el legislador impuso algo que supera y puede contraponerse a la voluntad de las partes, como lo es una causal de rescisión cuando los contratos no cumplan el requisito de rentabilidad sin que esto haya sido pactado.

"Trato nacional" a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá

Si bien comparto que las normas no son inconstitucionales a la luz de los conceptos "Nación más favorecida" o "trato nacional", porque éstos tienen implicaciones

³⁷ **Quinto.** Los Contratos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada."



específicas en materia de comercio internacional y en la resolución de disputas en materia de arbitraje de inversión, me separé de la consideración relacionada con que los tratados internacionales que no contienen derechos humanos no pueden ser estudiadas en acciones de inconstitucionalidad, aun y cuando se argumente una violación al artículo 133 constitucional.

En primer lugar, es importante referir que en la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno determinó los alcances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, y específicamente, sostuvo lo siguiente:

"(i) ... que los derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución o los tratados internacionales, conformaran un solo catálogo de *rango constitucional*; (ii) se pretendió que el conjunto de los derechos humanos vincule a los órganos jurisdiccionales a interpretar no sólo las propias normas sobre la materia, sino toda norma o acto de autoridad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, erigiéndose como *parámetro de control de regularidad constitucional*; y (iii) ... que no sólo las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos constituyen ese parámetro de regularidad constitucional, sino toda norma de derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución, un tratado internacional de derechos humanos o un tratado internacional que aunque no se reputa de derecho humanos proteja algún derecho de esta clase."³⁸

Esto es, lo relevante es identificar un derecho humano, con independencia de si la "fuente" que lo "contenga" o donde se encuentre se denomine tratado internacional en materia comercial, tributaria o de cualquier otra clase, pues éste se entiende como parte del parámetro de regularidad constitucional. Aunque efectivamente, el objeto principal de una acción de inconstitucionalidad es confrontar directamente una norma con el Texto Constitucional, lo cierto es que el propio Pleno realiza de manera constante un contraste indirecto con cuerpos normativos de menor jerarquía como parámetro de regularidad constitucional. Basta citar, por ejemplo, los casos en que el Pleno ha analizado leyes generales en diversas materias (procedimental penal, asentamientos humanos, transparencia, anticorrupción, salud, archivos), donde se estudia la constitucionalidad de las normas impugnadas teniendo un parámetro de control más amplio al contenido en la propia Constitución. Este mismo criterio, me parece, puede seguirse cuando se trata de tratados internacionales.

³⁸ Sentencia de la contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, tres de septiembre de dos mil trece, página 96.



Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 293/2011 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 96, con número de registro digital: 24985.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

En sesión celebrada el siete de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por los diversos senadores del Congreso de la Unión, en la que se impugnaron diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

Derivado de las votaciones obtenidas, en la sentencia **se desestimó** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción V, inciso b), en su porción normativa "*sea con independencia de su modalidad de financiamiento*", 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, en su porción normativa "*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*", 53, en su porción normativa "*podrán celebrar*", 101, en su porción normativa "*Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física*", 108, fracción VI, en su porción normativa "*y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física*", y 126, fracción II, en su porción normativa "*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*", de la Ley de la Industria Eléctrica, pues no se reunió la mayoría calificada que exige la Constitución Federal y la ley reglamentaria de la materia.

Y, en segundo lugar, se **reconoció la validez** de los artículos 3, fracciones XII, en su porción normativa "*Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega*



física", XII Bis y XIV, en su porción normativa "*con compromiso de entrega física*", 4, fracción I, en su porción normativa "*cuando sea técnicamente factible*", 12, fracción I, en su porción normativa "*considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la secretaría*", 35, párrafo primero, en su porción normativa "*los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por agruparse*", y 108, fracción V, en su porción normativa "*y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional*", así como los artículos cuarto y quinto transitorios, todos de la Ley de la Industria Eléctrica impugnada.

Ahora bien, tomando en cuenta que voté por declarar la invalidez de los artículos respecto de los cuales fue desestimada la acción y, además, que a mi juicio, otros artículos, cuya validez fue reconocida por una mayoría, resultan inconstitucionales, me permito manifestar el presente voto particular.

Particularmente, expondré las razones por las cuales, a mi juicio, debió declararse la invalidez de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, así como del artículo cuarto transitorio, todos ellos en las porciones normativas que fueron reformadas o adicionadas con motivo del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

A. Parámetro de regularidad constitucional necesario para resolver el presente asunto.

Si bien en el proyecto circulado se incluyó un considerando en el que se pretendía fijar el marco constitucional sobre el cual se resolvería el asunto, en sesión de cinco de abril de dos mil veintidós, existió una mayoría de seis votos en contra de dicho considerando. Por ese motivo, en el engrose respectivo se suprimió el estudio correspondiente.

No obstante, a mi parecer, era de suma trascendencia que previo a analizar los conceptos de invalidez formulados por los accionantes, se fijara el marco constitucional a partir del cual se realizaría el examen correspondiente. Por esa razón, y a fin de que el presente voto se encuentre debidamente explicado, a continuación expondré, de manera general, cuál considero debió ser el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debía analizarse la constitucionalidad de las normas impugnadas.



Para ello, me apoyaré, en esencia, en lo expuesto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 89/2020, en la cual se analizaron los ejes fundamentales de la reforma constitucional en materia energética publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

La reforma constitucional de dos mil trece tuvo como finalidad la creación de un nuevo modelo económico en nuestro país en el que el sector de los hidrocarburos y de energía eléctrica entrarían al ámbito de la competencia económica, permitiendo la participación de los particulares. Con motivo de ella, se reformaron y adicionaron diversos párrafos a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

Particularmente, la redefinición del sector eléctrico tuvo como objetivo abandonar el monopolio verticalmente integrado en el que el gobierno central controla y opera las cuatro actividades de la industria eléctrica, a fin de que existiera competitividad en actividades que, como la generación y comercialización de energía, pueden desarrollarse de mejor manera cuando son ejecutadas por una multiplicidad de actores.

Para lograr tal objetivo constitucional, la reforma energética de dos mil trece se construyó con base en los siguientes ejes rectores: la modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad y surgimiento de nuevos organismos del sector eléctrico; el carácter estratégico de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; la apertura a la competencia en los sectores de generación y comercialización de energía eléctrica, y; la sustentabilidad en la energía eléctrica.

Así, el Constituyente ordenó transformar a la Comisión Federal de Electricidad (en adelante "CFE") en una empresa productiva del Estado, estableciendo los lineamientos para ello en el régimen transitorio del decreto de reforma. En él, no sólo se estableció que el objetivo de la ahora empresa productiva del Estado sería la *creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*,¹ sino también se

¹ **Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. ..."



ordenó, de manera muy puntual, que la Secretaría de Energía, como dependencia encargada de establecer la política energética, debía establecer los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico,² lo que se explica si se toma en cuenta que la hoy empresa productiva del Estado sigue presente en todos los eslabones del sector eléctrico y que, en dos de ellos, que fueron abiertos a la competencia, debe competir en igualdad de circunstancias.

En efecto, en el procedimiento legislativo de reforma se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se decidió abrir a la competencia el mercado de generación y comercialización de energía eléctrica, pero sin que el Estado perdiera la rectoría en el Control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.

Por ello, la separación legal de la CFE atiende a la finalidad de que en los eslabones de generación y comercialización, aquélla sea tratada como un competidor más, a fin de dar una verdadera cohesión al nuevo sector en el que, esas actividades, deben desarrollarse en un entorno de competencia económica.

Esta reestructuración constitucional también motivó a la creación de la Comisión Reguladora de Energía (en adelante "CRE") como el órgano regulador coordinado en la materia y la transformación del Centro Nacional de Control de Energía (en adelante "Cenace") –antes previsto dentro de la estructura orgánica de la CFE– como un organismo público descentralizado encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y, entre otras cosas, del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes, con la finalidad de que existiera un operador **neutral e imparcial** respecto de los participantes del mercado eléctrico para evitar favorecer indebidamente a una empresa de generación específica.

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:

"a) A la secretaria del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, ... En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.



Adicionalmente, otra de las premisas básicas en las que se asienta la reforma constitucional de dos mil trece fue la reforma que sufrió el artículo 25 de la Constitución Federal con la introducción de los conceptos de sustentabilidad y desarrollo sustentable, pues con motivo de ella se establecieron las bases ambientales, especialmente en el caso de la industria eléctrica, a fin de permitir la creación de un mercado competitivo que integre a las energías renovables a gran escala y así avanzar en la **transición energética** de acuerdo con los distintos compromisos adoptados por el Estado Mexicano.

Además, debe destacarse que al resolver el amparo en revisión 1426/2015, la Segunda Sala reconoció que en las iniciativas que culminaron con la reforma constitucional en análisis se expuso que la apertura de la industria eléctrica permitiría contar con plantas más eficientes y promover la generación de energías limpias renovables, lo que a su vez se traduciría en tarifas más competitivas y en la reducción en los recibos de luz. De esta forma, se acredita que, a juicio del Constituyente Permanente, la competitividad y sustentabilidad son dos ejes que se encuentran estrechamente vinculados.

Como puede verse, con motivo de la reforma constitucional en materia energética, el Constituyente Permanente plasmó diversos objetivos constitucionales de la misma trascendencia que deben perseguirse en todo momento por las autoridades en la materia y que no deben ser jerarquizados por ninguna de ellas.

De esta manera, considero que en el análisis y resolución de este asunto debió adoptarse una perspectiva que tome en cuenta y, sobre todo, que **armonice los distintos objetivos constitucionales** que el Constituyente se fijó en la materia y que, a la fecha de resolución de la acción de inconstitucionalidad, es el parámetro de regularidad constitucional que se encuentra vigente.

Sentado ese parámetro, a continuación expondré por qué, a mi juicio, la mayoría de los artículos que fueron impugnados sí contrarían el marco constitucional recién expuesto.

B. VI.1 Estudio de fondo de la cuestión A. Orden de despacho en el Sistema Eléctrico Nacional

Si bien en la sentencia, el estudio de la mayoría de los artículos impugnados se divide en distintas temáticas identificadas en incisos, en el presente voto particular me permitiré analizarlos de una manera distinta, pues me parece que segregar el análisis de algunos de ellos impide apreciar las implicaciones que en conjunto generan y las cuales, a mi juicio, son en su mayoría inconstitucionales.



1. Cambio en el orden del despacho. En primer lugar, en lo relativo al cambio en el orden del despacho, considero que resultan inconstitucionales los artículos 3, fracciones XII, XII Bis y XIV; 4, fracción VI; 101 y 108, fracción VI,³ porque todos ellos, en su conjunto, implementan la nueva figura denominada "**Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física**" y los cuales, a mi juicio, son contrarios al marco constitucional hoy vigente.

En efecto, dichos contratos sólo pueden ser celebrados por los suministradores de servicios básicos y por los generadores que puedan garantizar que en la hora

³ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. a IV. ...

"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;

"...

"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; ..."**

"Artículo 4. ... 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 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."**

"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; ..."



o fecha determinada se entregue la energía, los servicios conexos o potencia establecidos. Así, tomando en cuenta su diseño, estimo que no están previstos para poder ser celebrados por cualquier generador, sino sólo por aquellos que operen con **centrales eléctricas no intermitentes o convencionales**, pues lógicamente sólo serán ellos quienes podrán entregar lo prometido en el momento pactado.

Esta afirmación se confirma atendiendo al contenido del artículo 4, fracción VI, de la ley impugnada, el cual ordena que, al ofrecer energía, potencia y servicios conexos, se garanticen estos contratos en primera instancia, y en segundo término, el suministro de energías limpias.

Ahora bien, en la controversia constitucional 89/2020, la Segunda Sala invalidó ciertas disposiciones del "*Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*", emitido por la Secretaría de Energía, las que si bien no eran idénticas a las ahora impugnadas, sí distorsionaban el proceso de competencia y libre concurrencia en el sector de la generación de energía eléctrica ya que preveían, por un lado, que la seguridad de despacho tendría prelación sobre la eficiencia económica y, por otro, que el Centro Nacional de Control de Energía podía instruir la asignación y despacho de centrales eléctricas **fuera de mérito** para garantizar la confiabilidad del sistema.

En aquel asunto se consideró, en esencia, que la seguridad de despacho no podía tener más importancia que la eficiencia energética y, adicionalmente, que la asignación y despacho de centrales fuera de mérito constituía una barrera a la competencia y libre concurrencia, pues desplazaba del mercado a centrales eléctricas que podrían resultar más eficientes, lo que además privaba a los consumidores de la oportunidad de contar con tarifas eléctricas más accesibles. Adicionalmente, se resolvió que con ello también se vulneraba el artículo 25 constitucional, en cuanto al desarrollo de la industria eléctrica de manera sustentable, pues impedía el crecimiento de oportunidades de desarrollo de energías limpias, baratas y eficientes, así como la sustitución de la producción de energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables.

Pues bien, en congruencia con el criterio anterior, considero que el sistema normativo impugnado, por la manera en que regula a los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, impone una **barrera a la competencia y libre concurrencia**, característica que en términos de la Ley Federal



de Competencia Económica,⁴ puede actualizarse en disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, situación que se actualiza con las disposiciones impugnadas, pues con motivo de ellas, **el despacho de las centrales no será resultado de un proceso competitivo** entre agentes económicos en el que se privilegie la eficiencia económica y el mérito, sino de una regla establecida desde la propia ley que favorece a las centrales que operan con centrales eléctricas no intermitentes o convencionales, pese a que en el sector de generación y comercialización de energía eléctrica las actividades deben desarrollarse en un entorno de libre competencia en términos del marco constitucional hoy vigente.

De la misma manera, considero que el sistema normativo impugnado, al relegar el suministro de energías limpias a un segundo plano, sin que esa situación sea resultado de un proceso competitivo, vulnera el objetivo constitucional relativo a la **sustentabilidad** porque impedirá: **1)** agregar la capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación;⁵ **2)** impulsar la transición energética a tecnologías renovables limpias⁶ y; **3)** sustituir de manera creciente la generación de energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables,⁷ finalidades que fueron manifestadas en las distintas iniciativas que culminaron con la reforma energética.

No dejo de advertir que uno de los argumentos que justificaron la aprobación de la reforma impugnada es la **intermitencia** que se encuentra presente en las energías limpias y lo que, según mencionan, pone en riesgo la seguridad de despacho; sin embargo, respetuosamente, me parece que justificar sistemas que relegan en un segundo plano a la sustentabilidad, como eje rector previsto en la Constitución Federal para el sector eléctrico, simple y sencillamente por la intermitencia que desde siempre han tenido, le resta seriedad a los diversos compromisos nacionales e internacionales que el Estado Mexicano ha adoptado en la materia, los cuales, puede presumirse, se adoptaron con pleno conocimiento de dicha intermitencia y, en última instancia, haría poco factible la incorporación de energías limpias al Sistema Eléctrico Nacional y dificultaría el objetivo global de reducir la dependencia a los combustibles

⁴ Artículo 3 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁵ Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal.

⁶ Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática.

⁷ Iniciativa del Partido Acción Nacional.



fósiles, todo lo que, al final de cuentas, se traducirá en un perjuicio en la salud de las generaciones presentes y futuras.

Además, la jerarquización de los objetivos constitucionales puede advertirse de la simple lectura del artículo 108, fracción V, también impugnado, pues en él se señalan las distintas condiciones que deben ser mantenidas por el Centro Nacional de Control de Energía, sin hacerse mención alguna a la sustentabilidad; motivo por el cual también considero que debió declararse su invalidez, pues estimo que en dicha disposición se reflejan las condiciones que, para la reforma impugnada, son prioritarias en el Sistema Eléctrico Nacional.⁸

De la misma manera, considero que el artículo 4, fracción VI, en la porción normativa "*unitarios*",⁹ resulta inconstitucional, ya que basarse en los costos unitarios para ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista es un esquema que impide la libre competencia y concurrencia.

En efecto, si bien es cierto que, como se manifestó en el proyecto original, no es papel de esta Suprema Corte determinar cuáles son las mejores líneas de política o la estrategia económica del Sistema Eléctrico Nacional, lo cierto es que no cualquier disposición encaminada a regular esos aspectos escapa del control constitucional, como ocurre tratándose de la disposición antes citada.

Antes de su reforma, los costos de producción fueron fijados en las Bases del Mercado emitidas por la Secretaría de Economía con fundamento en el artículo tercero transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica,¹⁰ en donde se previó que las transacciones realizadas en el mercado de energía de corto plazo se

⁸ **Artículo 108.** El Cenace está facultado para: ...

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, **y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

"..."

⁹ **Artículo 4.** ... 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. ..."

¹⁰ **Tercero.** ...

"Por única ocasión, la Secretaría de Energía emitirá las primeras reglas del mercado. Dichas reglas incluirán las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado que la secretaria de energía determine. Para efectos de dicha emisión, la Secretaría de Energía deberá observar lo previsto en el título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."



basarían en los precios marginales locales de energía y precios zonales de servicios conexos.

Ello fue modificado con motivo de la reforma impugnada pues el Congreso de la Unión determinó que para ofrecer energía, potencia y servicios conexos se deberán tomar en cuenta los costos de producción unitarios, lo que rompe con la finalidad fijada por el Constituyente Permanente de que en el Sistema Eléctrico Nacional exista un despacho eléctrico eficiente de la generación de las centrales eléctricas aprovechando la **energía de menor costo** en beneficio de los usuarios, pues en esos costos unitarios se incluyen aquellos que son permanentes y que se generan con independencia de que se produzca energía o no.

Además, como fue manifestado por uno de los señores Ministros en la sesión de cinco de abril de dos mil veintidós, tomar en consideración los costos unitarios genera que las centrales que ya amortizaron su inversión inicial y que, por tanto, tendrán un costo fijo menor, gozarán de una ventaja sobre aquellas centrales "nuevas" ya sea que operen con energías limpias o no, y que no han amortizado su inversión, distorsionando así el proceso de competencia y libre concurrencia e impidiendo, a largo plazo, la entrada de nuevos competidores al sector.

2. Acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes

En segundo lugar, en relación con las nuevas precisiones relacionadas con el acceso abierto y no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, si bien compartí el reconocimiento de validez de los artículos 4, fracción I,¹¹ y 35,¹² estimo que el diverso 26 impugnado debió declararse inconstitucional.¹³

¹¹ "Artículo 4. ... Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes: ...

"I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios, **cuando sea técnicamente factible**; ..."

¹² "Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, los generadores, generadores exentos, usuarios finales y/o los solicitantes para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga podrán optar por **agruparse para** realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes: ..."

¹³ "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



Siguiendo lo expuesto en la controversia constitucional 89/2020, es cierto que el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución constituye una obligación de servicio público y universal; sin embargo, desde la reforma constitucional de dos mil trece en materia energética, se admitió la posibilidad de que dicho acceso sea discriminatorio, siempre que, en su caso, la discriminación **no sea indebida**, es decir, injustificada.

Derivado de lo anterior, en el precedente multicitado se estableció que en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, para poder participar en el eslabón de generación de energía eléctrica deben observarse tanto las especificaciones técnicas generales como las características específicas para realizar la interconexión o conexión solicitada, las cuales son elaboradas conjuntamente por los organismos del sector. Asimismo, que los transportistas y distribuidores deberán realizar la interconexión o conexión solicitada, cuando ello sea técnicamente factible, salvo que las obras o modificaciones requeridas para ello se contrapongan a las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad ya que, de ser el caso, aquellas no podrán ser construidas.

Estas reglas resultan relevantes en el caso, pues a mi juicio, reflejan que el condicionar el acceso abierto y no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, cuando sea técnicamente factible, no se traduce en un incumplimiento del Marco Constitucional vigente sino de una reiteración de lo que de hecho ya se preveía en la Ley de la Industria Eléctrica desde su expedición.

Sin embargo, lo cierto es que en el caso del artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica, no se parte de esa factibilidad técnica para considerar prioritarias en el uso de las redes para el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física, ni tampoco es resultado de un proceso en el que se demuestre qué centrales son más eficientes o no, sino de una regla prevista en la ley que favorece a estas centrales sin mérito alguno.

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."



Por lo anterior, considero que esta disposición sí contraviene el acceso abierto y no discriminatorio a las redes, pues no existe ninguna justificación objetiva que permita darle prioridad en el uso de las redes a las centrales eléctricas legadas (que ahora sólo serán aquellas propiedad del Estado) o a las centrales externas legadas con compromiso de entrega física (contratos que, como expuse, no pueden ser celebradas por cualquier generador) sobre todos los demás competidores.

Más aún, esta prelación podría impedir que centrales que podrían ser más eficientes participen en el sector, vulnerando el artículo 28 constitucional, así como cancelar por completo la entrada al mercado de centrales eléctricas que operan con energía limpia, vulnerando el artículo 25 constitucional, pues con su interconexión podría agotarse la capacidad limitada de las redes.

3. Subastas

Por cuanto a la modificación relacionada con la obligación de celebrar contratos de cobertura eléctrica a través de subastas, considero que los artículos 3, fracción V y 53, de la Ley de la Industria Eléctrica, resultan inconstitucionales.¹⁴

En primer lugar, es cierto que la modificación al artículo 3, fracción V, en realidad permea a todo el sistema, porque en él se amplía el concepto de Central Eléctrica Legada; sin embargo, me parece pertinente analizarlo junto con el diverso 53 de la ley impugnada, pues ahora, como resultado de las reformas que sufrieron ambos preceptos, los suministradores de servicios básicos podrán decidir celebrar contratos de cobertura eléctrica únicamente con centrales propiedad del Estado, estén o no en operación, sin la necesidad de recurrir a mecanismos competitivos que garanticen los mejores precios.

¹⁴ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. a IV. ...

"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 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."



En efecto, antes de la reforma impugnada, las Centrales Eléctricas Legadas eran aquellas que a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica no se incluían en los permisos previstos en la ley, ya sea que fueran propiedad del Estado y se encontraran en condiciones de operación, o cuya construcción y entrega se encontrara prevista en el presupuesto de egresos en modalidad de inversión directa.

Estos requisitos pueden explicarse si se toma en cuenta que los contratos legados funcionaban como un **régimen de transición** para que el sector pudiera transitar de un modelo de industria verticalmente integrado a uno en donde operaran los nuevos mecanismos de mercado.¹⁵

Por lo anterior y para no dejar de cumplir con los montos mínimos de contratos de cobertura eléctrica establecidos por la CRE,¹⁶ en el artículo décimo noveno transitorio¹⁷ de la Ley de la Industria Eléctrica, se estableció la opción de que los Suministradores de Servicios Básicos celebraran contratos legados para el suministro básico bajo la figura de contratos de cobertura eléctrica; sin embargo, al mismo tiempo, en el artículo 53 de la ley se estableció la obligación de los suministradores de celebrar contratos de cobertura eléctrica **exclusivamente** a través de subastas.

De la lectura conjunta de dicha disposición, junto con el régimen transitorio mencionado, puede desprenderse que, una vez vencidos los mencionados contratos legados, el suministrador debía celebrar contratos de cobertura eléctrica exclusivamente mediante subastas llevadas a cabo por el Cenace, como el operador neutral que buscó crear el Constituyente Permanente.¹⁸

¹⁵ "Metodología, criterios y términos para contratos legados" Secretaría de Energía, Subsecretaría de Electricidad, agosto de 2017, p. 3.

¹⁶ Artículo 52 de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹⁷ **Décimo Noveno.** Los suministradores de servicios básicos **tendrán la opción** de celebrar contratos legados para el suministro básico bajo la figura de contratos de cobertura eléctrica, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y productos asociados de cada central eléctrica legada y cada central externa legada."

¹⁸ Lo anterior también puede desprenderse del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores en el procedimiento legislativo que culminó con la publicación de la Ley de la Industria Eléctrica, pues en él se manifestó que "*Para permitir las operaciones de la Comisión Federal de Electricidad como suministrador de servicio básico, **mientras entra en operación el mercado eléctrico**, se le permitirá la celebración de contratos de cobertura eléctrica sin la realización de las subastas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica.*", p. 138. (Énfasis añadido)



No obstante, con motivo de la reforma impugnada, cualquier central eléctrica propiedad de la CFE deberá ser considerada como Central Eléctrica Legada, con independencia de su inicio de operaciones o, incluso, sin importar si a la fecha se encuentra en operación o construcción, las cuales tendrán prioridad en el uso de las redes en términos del artículo 26 ya analizado, y con las cuales podrán celebrarse los contratos de cobertura eléctrica, ya que su celebración a través de subastas es ahora una **opción**.

Analizando estos cambios sustanciales en su conjunto, se desprende que los suministradores de servicios básicos no deberán acudir a un mecanismo que propicie la competitividad como lo son las subastas,¹⁹ llevadas a cabo por el Cenace como el operador neutral del sector, sino que contarán con discrecionalidad para cumplir con los mínimos que imponga la CRE a través de la celebración de contratos con las centrales de la CFE, otorgándole a ésta una ventaja indebida respecto de los demás competidores, en tanto que podrá colocar su energía sin que ello sea resultado de un proceso de competencia y lo que podría afectar, en última instancia, al consumidor final, pues la adquisición del servicio no se llevará a cabo conforme a costos reales.

Sobre este tema, no quiere decirse que las subastas sean el único o el mecanismo más idóneo para propiciar la competencia en el sector; sin embargo, lo que sí resulta contrario a la Constitución Federal es el haber sustituido ese mecanismo por uno que otorga absoluta discrecionalidad al suministrador de servicios básicos y en el que no existe ningún tipo de regla o control que permita evitar la arbitrariedad y, sobre todo, que proteja y propicie un entorno verdaderamente competitivo.

C. VI.3 Estudio de fondo de la cuestión C. Mecanismo de certificados de energías limpias

En este considerando, se estimó que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción I, 53 y 108, fracción V, no vulneran el derecho al medio ambiente sano, siendo innecesario analizar la violación alegada al derecho a la salud;

¹⁹ En términos de la disposición 2.1. del Acuerdo por el que se emite el Manual de Subastas a Largo Plazo, por la Secretaría de Energía y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2015, **las subastas tienen por objeto, entre otros, permitir a los suministradores de servicios básicos celebrar contratos en forma competitiva** y en condiciones de prudencia para satisfacer las necesidades de potencia, energía eléctrica acumulable y certificados de energías limpias que **deban cubrir a través de contratos de largo plazo de acuerdo con los requisitos que para ello establezca la CRE.**



mientras que respecto a los artículos 4, fracción VI, 26, 101, 108, fracción VI y 126, fracción II, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada.

Ahora bien, tomando en cuenta que ya me he ocupado de manifestar las razones por las cuales considero que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, y 108, fracciones V y VI, resultan inconstitucionales, a continuación me limitaré a exponer mi postura en torno al diverso 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica.²⁰

A mi parecer, dicho precepto resulta inconstitucional, ya que el permitir la obtención de los certificados de energías limpias, **con independencia de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas**, pugna directamente con el objetivo constitucional relativo a la sustentabilidad en la energía eléctrica y, específicamente, impide incrementar la capacidad instalada de generación de energías limpias en México y avanzar en la transición energética, todas ellas finalidades pretendidas por el Constituyente Permanente y para cuyo cumplimiento se previeron los certificados de energías limpias.

En efecto, como consecuencia del nuevo Marco Constitucional y, particularmente, de lo dispuesto en el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reformas,²¹ tanto en la Ley de la Industria Eléctrica como en la Ley de Transición Energética se previó la obligación de adquirir los certificados de energías limpias para acreditar que la producción de un monto determinado de energía proviene de energías limpias, y así poder cumplir los porcentajes fijados por el Estado Mexicano en la materia.

Tomando en cuenta esa finalidad, previo a la reforma impugnada, las Centrales Eléctricas Limpias que entraron en operación antes de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica no podían recibir esos certificados,²² lo que puede explicarse, a mi parecer, tomando en cuenta que esa generación proveniente de energías limpias ya se encontraba contabilizada o prevista por el

²⁰ **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; ..."**

²¹ **"Décimo Séptimo.** ...

"En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."

²² En términos de los *"Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de certificados de energías limpias y los requisitos para su adquisición"* emitidos por la Secretaría de Energía, sólo



Estado y, por tanto, **era el punto de partida** a partir del cual debía incrementarse esa generación y avanzar en la transición energética.

Es decir, la utilidad de otorgar esos certificados sólo a aquellas centrales que operen con fuentes limpias a partir de la entrada en vigor de la nueva regulación, se explica tomando en cuenta, por un lado, que con ello se permite reflejar el verdadero incremento que, con motivo del nuevo sistema aplicable, ha tenido la generación de energía a través de fuentes limpias, y, por otra parte, se permite contar con un mecanismo que incentive las nuevas inversiones de generación de uso de energías limpias y diversificación de la matriz energética.

Al respecto de este tema, resulta bastante ejemplificativa una de las iniciativas que motivaron la reforma energética, pues en la presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se manifestó que para poder equilibrar el uso de las fuentes de energía para generar electricidad, resultaba necesario el establecimiento de **cuotas de participación de fuentes renovables para la nueva generación eléctrica**, así como de mecanismos **compensatorios** para que éstas pudieran competir efectivamente con las fuentes tradicionales.

Sin embargo, con motivo de la reforma impugnada, si bien existirán más certificados de energías limpias, ello no significa que en realidad se esté generando más energía limpia, pues sólo se continuará contabilizando la capacidad preexistente y, con ello, se eliminará la funcionalidad de los certificados como herramienta para acelerar la transición energética y, particularmente, para incentivar la instalación de nuevas centrales que operen con energías renovables.

D. VI.4 Estudio de fondo de la cuestión D. Supuestos de revocación, permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía

Al abordar esta temática, se reconoció la validez de los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto impugnado,²³ a la luz del diverso 14 de la Constitución

eran sujetos a recibir los certificados: **1)** las centrales eléctricas limpias que entraran en operación después del 11 de agosto de 2014; **2)** las centrales eléctricas legadas que generen energía a partir de energías limpias y que hubieren entrado en operación antes de esa fecha, siempre que hubieren realizado un proyecto para aumentar su producción de energía limpia, y; **3)** las centrales eléctricas limpias que cuenten con capacidad excluida de un contrato de interconexión legado a fin de incluirse en un contrato de interconexión en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica.

²³ **"Cuarto.** Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo



Federal. Si bien coincidí en que los artículos transitorios impugnados no vulneran el principio de irretroactividad, estimo que, en suplencia de la queja, debió declararse la invalidez del artículo cuarto transitorio, a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Como parámetro, es cierto que ha sido criterio de esta Suprema Corte que la indeterminación de los conceptos empleados en una norma, de suyo, no conlleva su invalidez; sin embargo, con la emisión del artículo cuarto transitorio, el legislador reguló aspectos relacionados con el ámbito punitivo del Estado, particularmente en la materia del derecho administrativo sancionador, en la que una indeterminación que no ofrezca seguridad sobre las conductas infractoras y las sanciones, sí implicará una vulneración al referido principio.²⁴

Tal es el caso del artículo cuarto transitorio impugnado, pues en él no se señala elemento alguno que permita delimitar el significado o alcance del concepto de "**fraude a la ley**"—el cual, en términos de la jurisprudencia P./J. 93/2008,²⁵ no es un concepto claro y específico— ya que de su redacción no se desprende si el permiso podrá revocarse ante cualquier incumplimiento de la normatividad aplicable o si, como lo refiere la sentencia, sólo cuando se obtiene un

sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica."

"Quinto. Los Contratos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada."

²⁴ En términos de la jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.". Registro digital: 174326; Pleno; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667.

²⁵ "NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. EL ARTÍCULO 737, A, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD DEL 27 DE ENERO DE 2004.". Registro digital: 168852; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*; Tomo XXVIII, septiembre de 2006, página 604.



beneficio contrario al propósito de la norma, lo que deja en estado de indefensión a los permisionarios para conocer qué normatividad o criterios tomará en cuenta la CRE para considerar que un permiso de autoabastecimiento fue obtenido en dichas circunstancias.

Pero, además, no se precisa qué pasaría en caso de que el permiso no sea revocado, es decir, no se desprende si en ese supuesto deberá seguirse la normatividad que estaba vigente al momento de su obtención, lo que propicia un estado de incertidumbre jurídica y de arbitrariedad en su aplicación.

Por todo ello, estimo que el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, resulta inconstitucional a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

E. Mayoría calificada respecto a los artículos 4, fracción VI y 26, de la Ley de la Industria Eléctrica

Por último, considero que en relación con los artículos 4, fracción VI, en la porción normativa "*garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física*" y 26 de la Ley de la Industria Eléctrica, sí se reunió la mayoría calificada, suficiente para expulsar dichas normas del sistema jurídico, pues existieron ocho votos por declarar la invalidez de esas disposiciones, aunque no haya existido mayoría en las consideraciones.

En efecto, de la lectura a la versión estenográfica de las sesiones de cinco y siete de abril de dos mil veintidós, advierto que si bien en el apartado VI.1, que analiza las disposiciones impugnadas a la luz del artículo 28 constitucional existe únicamente una mayoría de 7 votos a favor de su invalidez, al volver a analizar esos preceptos en el apartado VI.3, uno de los señores Ministros que estimó que las normas no eran contrarias al artículo 28 constitucional, consideró que los artículos 4, fracción VI y 26 impugnados, sí resultan inconstitucionales a la luz del derecho a un medio ambiente sano. Sumando las votaciones alcanzadas en los dos apartados, advierto que en realidad sí existía la mayoría calificada exigida por la Constitución Federal para expulsar dichas normas del sistema jurídico mexicano.

Lo que ocurrió al discutir la presente acción de inconstitucionalidad no es nuevo. Como Tribunal Constitucional, y sin desconocer la importancia de ir constru-



yendo criterios sólidos y consistentes, en algunas ocasiones hemos coincidido en que una norma o conjunto de ellas resultan inconstitucionales, aunque difiriendo de las razones que lo justifican.

Por ese motivo, siempre se ha diferenciado la *obligatoriedad* del criterio como tal, lo que ahora puede denominarse como *precedente*, del conteo de votos, que no es más que determinar si existe la mayoría que se requiere para invalidar una norma impugnada, con independencia de la coincidencia en las consideraciones.

Esa diferencia incluso fue advertida por el Constituyente Permanente, pues por un lado, en el artículo 94, párrafo décimo segundo, de la Constitución Federal, se prevé que "*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.*"; mientras que en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, se prevé que "*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.*"

Esto demuestra que el hecho de que no exista una mayoría que haga obligatorias las consideraciones plasmadas en los apartados correspondientes no necesariamente significa que no exista la mayoría exigida para declarar la invalidez de los artículos; particularmente de los artículos 4, fracción VI y 26 impugnados, en relación con los cuales, respetuosamente, considero que sí existía la mayoría constitucionalmente exigida para declarar su invalidez.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar las razones por las cuales considero que los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, así como el diverso cuarto transitorio, todos ellos en las porciones normativas que fueron reformadas o adicionadas con motivo del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, resultan inconstitucionales.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 64/2021.

*"Un sol de luz soldada// desolado// De un cielo de hielo,
cerrado// sin viento// sobre una tierra dura, inerte// como
piedra// de ríos que se transforman en tiempo con el
tiempo// y árboles que crecen cada año su huella."*

"Paisaje fósil"
Verónica Volkow

En las sesiones de 5 y 7 de abril de 2022, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por una minoría de senadores contra el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el 9 de marzo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación.

En la ejecutoria finalmente aprobada, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó dos decisiones en el fondo del asunto:

1. Desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II; y,
2. Reconoció la validez de los artículos 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, 4, fracción I, 12, fracción I, 35, párrafo primero y 108, fracción V, así como de los artículos transitorios cuarto y quinto, todos del referido decreto legislativo que contiene las reformas y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica.

La desestimación de la acción de inconstitucionalidad obedeció a que la invalidez de los artículos impugnados fue sostenida por una mayoría no calificada, tal como lo exige la Constitución. En cuanto a los artículos 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, 4, fracción I, 12, fracción I, 35, párrafo primero y 108, fracción V, así como de los artículos transitorios cuarto y quinto, la mayoría de los integrantes de este Pleno afirmó su compatibilidad constitucional.

Concuero parcialmente con ambas decisiones. Este voto tiene justo el propósito de explicar los términos de esa coincidencia parcial. Después de exponer los lineamientos metodológicos que enmarcarán mi análisis, en primer lugar, desarrollaré las razones por las cuales sostengo la invalidez de los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, la cual fue desestimada, así como las razones de mi desacuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos cuarto y quinto transitorios, del citado decreto legislativo. Esto significa, entonces, que res-



pecto de la desestimación a la que finalmente llegara el Pleno, emitiré un voto concurrente. Para el caso de la declaratoria de validez, me distanciaré con un voto particular. Finalmente, aunque coincidí con el reconocimiento de validez de los artículos 4, fracción I, y 12, fracción I, enumeraré las razones que, en mi opinión, debieron agregarse a la ejecutoria. Es decir, en este caso emitiré nuevamente un voto concurrente. Durante la redacción de este voto, señalaré los argumentos de la sentencia de los que me aparto. Aprovecharé esta oportunidad para precisar y aclarar mi criterio en lo relativo a algunas de las cuestiones que fueron discutidas por el Tribunal Pleno.

Ahora bien, dada la complejidad de la sentencia y la forma en que el Pleno decidió abordar las diversas preguntas que planteaba, conviene, antes de profundizar sobre las razones de mis coincidencias, disidencias, adiciones y aclaraciones, describir la metodología de mis pronunciamientos durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad aludida. Mi acercamiento metodológico y la decisión sobre el parámetro de control¹ me obligó nuevamente a discrepar del apartado denominado "consideraciones previas" en el proyecto original.

Metodología

¿Cómo surgieron las preguntas constitucionales planteadas ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación? En principio, identificaremos, para efectos expositivos, dos momentos constitucionales relevantes: 1) el modelo constitucional pre-2013, y 2) el modelo constitucional post-2013. A su vez, en el segundo momento constitucional, precisamente donde nos encontramos al resolver el presente asunto, se observan dos momentos legislativos distintos: 1) el primer modelo reglamentario de 2013, y 2) el segundo modelo

¹ Por parámetro de control esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido la individualización del criterio de validez u objeto de contraste para evaluar la regularidad de una norma secundaria. La fijación de ese criterio de validez requiere de una serie de operaciones interpretativas, pues supone incluir no sólo el Texto Constitucional, sino todas aquellas adicionales que deben incorporarse, como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en los que se reconocan derechos humanos, la jurisprudencia de los tribunales internacionales que interpreten esos instrumentos, así como la jurisprudencia nacional en materia constitucional. Véase la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), visible en la página 202 (abril de 2014), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, con número de registro digital: 2006224, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



reglamentario de 2021. En la acción se combate el segundo de los modelos reglamentarios. Es conveniente tener estas diferencias y precisiones en mente a lo largo de esta lectura.

Modelo pre-2013

El primero de los momentos constitucionales, es decir, aquel identificado como pre-2013, está derogado. En ese modelo toda la cadena productiva de energía eléctrica era clasificada por la Constitución dentro del área estratégica. Se trataba, entonces, de una actividad asignada exclusivamente al Estado vedada a los particulares. En consecuencia, no existía mercado regulado por los principios de libre competencia y concurrencia. El artículo 27 constitucional constituía la base normativa de ese modelo: "[c]orresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que se requieran para dichos fines."

Modelo post 2013

El segundo de los momentos constitucionales se inaugura con las reformas aprobadas y publicadas en 2013. Esas reformas impactaron varias disposiciones, entre ellas, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para crear un nuevo modelo constitucional aplicable a la energía eléctrica, entre otros rubros. Las nuevas disposiciones suprimen parcialmente el monopolio estatal sobre los eslabones de producción de la energía eléctrica. El Estado conservaría el control sobre su transmisión y distribución; estas actividades persistirían, entonces, como servicios públicos y preservarían su lugar dentro del área de actividades estratégicas. La generación y la comercialización de la energía eléctrica se abrirían a los particulares, lo que las convertiría en actividades prioritarias. Desde entonces, el Sistema Eléctrico Nacional opera con esta naturaleza híbrida: la transmisión y distribución son servicios públicos estatales, de ejercicio exclusivo del Estado; la generación y comercialización son actividades sujetas al mercado. Todo la planeación y control de sistema "híbrido" recae en el Sistema Eléctrico Nacional.

El artículo 27 constitucional, actualmente vigente, describe el nuevo modelo: "[c]orresponde 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 per-



juicio 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".

Este segundo modelo constitucional reconfiguró los participantes o agentes económicos. Esta reconfiguración resultó especialmente crítica para la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como entidad encargada de realizar las funciones estratégicas que previamente abarcaban la totalidad de la cadena productiva de la energía eléctrica. Sabemos que la existencia de este organismo se fundamentaba en el texto anterior del artículo 28 constitucional: "[e]l Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

Con las nuevas disposiciones constitucionales de 2013, la CFE ya no realizaría únicamente las actividades del área estratégica, sino que competiría con los particulares en las otras dos actividades abiertas al mercado: la generación y comercialización de energía eléctrica. Esto significa que la Constitución la convirtió en una empresa productiva del Estado y facultó al legislador secundario para reglamentar esta nueva condición.

Evidentemente, el Constituyente Permanente entendió que no bastaba prescribir la participación de los particulares para asegurar el surgimiento de un mercado. Era necesario que el legislador secundario adoptase una ley donde aparecieran reglas concretas para contrarrestar las ventajas competitivas que seguiría teniendo la nueva empresa productiva del Estado, la cual contaba –entre otras cosas– con infraestructura y, en consecuencia, no asumiría los costos que sí asumirían los nuevos competidores privados.

Además, los autores de la reforma constitucional de 2013 anticiparon la necesidad de reglas que incentivaran a los agentes económicos que competirían en el mercado de generación y comercialización de energía eléctrica a invertir en tecnologías de producción de energías limpias. Cuestión que, igualmente, correspondería al legislador secundario resolver en detalle y de manera específica.

En conclusión, es evidente que la Constitución no pretendía que el mercado de energía eléctrica fuera dejado a su suerte. Ante la posible e indeseable ausencia de leyes y reglas secundarias que limitasen la CFE, la tendencia natural sería que ésta desplazara a sus competidores. Sin reglas para incen-



tivas la sustitución de tecnologías, los nuevos agentes económicos adoptarían estrategias competitivas dañinas para el medio ambiente, dentro del fenómeno denominado "race to the bottom".²

Por tanto, el proceso de reforma constitucional planteaba dos dilemas para el legislador: ¿Cómo hacer que los nuevos agentes económicos privados compitieran con la CFE? ¿Cómo proponer esa competencia en términos respetuosos para el medio ambiente? Como hemos dicho, para el primer problema, la solución fue transformar la CFE en empresa productiva del Estado. Para el segundo, la respuesta fue una regla de mercado: todos los agentes económicos cumplirían con un paquete de obligaciones medio ambientales (entre ellas, recurrir a un cierto porcentaje de energías limpias, lo cual se probaría con la entrega de certificados).

Es claro, entonces, que la Constitución reconoce la pertinencia de una ley reglamentaria que atenuara las ventajas competitivas de la CFE y que regulase los requisitos mínimos para garantizar el uso de energías limpias. La inexistencia de una ley que abordase estos aspectos dejaría a la CFE en libertad para valerse de sus ventajas competitivas y desplazar a sus competidores, e, igualmente, dejaría a todos los agentes en libertad para utilizar la tecnología productora de energías sucias.

Los momentos legislativos

Ya he señalado la existencia de dos modelos constitucionales. El primero de ellos ya derogado. Analicemos ahora los dos momentos legislativos subsecuentes al segundo de los modelos constitucionales que se encuentra vigente. Si bien sólo ha existido una sola Ley de la Industria Eléctrica, emitida inmediatamente después de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2013, el legislador la reformó para introducir cambios sustantivos en 2021.

Así, por lo que respecta al modelo de mercado en la generación de electricidad, existió un diseño legislativo de 2013 al 2021, y otro que le sustituyó en 2021,

² En teoría económica la frase "race to the bottom", que podría traducirse como una competencia hasta el fondo, se refiere a una competencia agresiva que, en ausencia de reglas formales que lo impidan, incluye conductas que puedan avanzar la posición de un agente para ser vencedor, pero con efectos perjudiciales para la colectividad. Para consultar un debate sobre esta práctica y el medio ambiente ver Richard L. Revesz, "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the Race-to-the-Bottom Rationale for Environmental Regulation (1992) 67: 6 NYU L. Rev 1210.



el cual continúa vigente. Otra vez, esta diferencia de diseños y momentos debe tenerse bien en cuenta para entender el alcance del caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como mi posición frente a ello.

El primer momento legislativo

La ley emitida después de la reforma de 2013 adoptó una reglamentación que neutralizaría la mayoría de las ventajas competitivas de la CFE y aceleraría la transición a las energías limpias. Esa ley –ahora derogada en esta parte– prescribía que la compra de energía eléctrica se haría mediante un sistema de subastas en el mercado mayorista; que los primeros en ofertar serían quienes produjeran a menor costo marginal,³ y que todos debían contar con certificados de energías limpias, los cuales sólo se obtendrían con tecnología de reciente inversión.

El segundo momento legislativo

En 2021, la Ley de la Industria Eléctrica se modificó e impactó estas reglas. El propósito: atenuar las restricciones impuestas a las ventajas competitivas de la CFE. Aunque mediante la nueva legislación no se eliminaran las medidas limitativas establecidas sobre la CFE ni se suprimieran los incentivos para la transición a las energías limpias, las nuevas reglas sí buscaron atemperar esas decisiones. Por ejemplo, se dijo que, por encima del sistema de subastas, se daría prioridad a la celebración de contratos que garantizaran la entrega física de energía, y que los ofertantes con prioridad para lograr los referidos contratos serían quienes presentaran menores costos unitarios y no marginales. Finalmente, se determinó que los certificados de energías limpias, que antes sólo se daban por nuevas inversiones, se otorgarían sin limitaciones temporales ni de propiedad.

Con las nuevas reglas, es evidente que la CFE recupera algunas de sus ventajas competitivas. La CFE cuenta ya con una estructura que impide incurrir en costos de inversión considerables, y es el agente que más fácilmente asegurará un costo unitario menor al de sus competidores en la oferta de contrato de entrega física a un determinado plazo. Además, si los certificados

³ Existen dos formas de medir los costos de producción. Uno es el costo de producción unitario y otro es el costo marginal. El primero consiste en la sumatoria del costo total entre el número de unidades producidas. En cambio, el costo marginal es el costo de oportunidad de producir una unidad más de un bien o servicio. Ver Michael Parkin, *Microeconomía*, Quinta Edición, Addison Wesley.



de energía limpia ya no se sujetan a límites temporales e, incluso, se otorgarán retroactivamente, la CFE podría exigir los propios por aquella tecnología apta para producir energía limpia adquirida antes de 2013.

Así llegamos a la pregunta concreta de este asunto, la cual se refiere al segundo modelo constitucional (post-2013) y al segundo momento legislativo: ¿Qué pasa con la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica introducida en 2021?

Para empezar, las normas impugnadas debieron dividirse para su discusión y análisis en dos conjuntos o circuitos normativos:

Un primer conjunto integrado por los artículos 3, fracción V, incisos a) y b), XII, XII Bis, y XIV; 4, fracción VI; 26; 53; 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la ley citada. Aunque no existe una relación lógica de dependencia entre cada uno de estos preceptos, los agrupo en un solo circuito, pues regulan un nuevo orden de despacho de energía eléctrica en el mercado⁴ y las figuras contractuales asociadas a este nuevo diseño legislativo. La agrupación en circuitos permite su interpretación sistémica.

De este conjunto normativo, entiendo como fundamentales para la construcción de este nuevo modelo, los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica. El primero de los artículos contiene la nueva regla de preferencia de la oferta de energía eléctrica basada en los costos unitarios de producción y de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física⁵ por encima del suministro de energías limpias.⁶ El segundo

⁴ El orden de despacho se refiere a los criterios aplicables para abastecer la demanda en el mercado eléctrico. El artículo 101 de la Ley de la Industria Eléctrica hace referencia a este concepto en los siguientes términos: "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."

⁵ El artículo 3, fracción XII Bis, de la Ley de la Industria Eléctrica lo define de la siguiente manera: "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."

⁶ La fracción XXII del artículo 3 de la misma legislación de la materia, las define de la siguiente manera: "Energías limpias: Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas



complementa la regla anterior con una de trato preferente aplicable a los transportistas y los distribuidores responsables de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución a favor de las centrales eléctricas legadas⁷ y las Centrales Externas Legadas⁸ con compromiso de entrega física.

emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las energías limpias se consideran las siguientes: a) El viento; b) La radiación solar, en todas sus formas; c) La energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal; d) El calor de los yacimientos geotérmicos; e) Los bioenergéticos que determinen la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; f) La energía generada por el aprovechamiento del poder calorífico del metano y otros gases asociados en los sitios de disposición de residuos, granjas pecuarias y en las plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros; g) La energía generada por el aprovechamiento del hidrógeno mediante su combustión o su uso en celdas de combustible, siempre y cuando se cumpla con la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en su ciclo de vida; h) La energía proveniente de centrales hidroeléctricas; i) La energía nucleoelectrónica; j) La energía generada con los productos del procesamiento de esquilmos agrícolas o residuos sólidos urbanos (como gasificación o plasma molecular), cuando dicho procesamiento no genere dioxinas y furanos u otras emisiones que puedan afectar a la salud o al medio ambiente y cumpla con las normas oficiales mexicanas que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; k) La energía generada por centrales de cogeneración eficiente en términos de los criterios de eficiencia emitidos por la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; l) La energía generada por ingenios azucareros que cumplan con los criterios de eficiencia que establezca la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; m) La energía generada por centrales térmicas con procesos de captura y almacenamiento geológico o biosecuestro de bióxido de carbono que tengan una eficiencia igual o superior en términos de kWh-generado por tonelada de bióxido de carbono equivalente emitida a la atmósfera a la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; n) Tecnologías consideradas de bajas emisiones de carbono conforme a estándares internacionales; y, o) Otras tecnologías que determinen la secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos, de manera directa, indirecta o en ciclo de vida."

⁷ El artículo 3, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica la define de la siguiente manera: "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."

⁸ Por su parte, la fracción VI del mismo dispositivo 3 de la legislación de la materia lo define de la siguiente manera: "Central eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente ley: a) Se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente, o b) Cuya construcción y operación se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión condicionada."



La última de las normas elimina las restricciones temporales y de propiedad de acceso a los certificados de energías limpias.⁹

El resto de los artículos de este mismo conjunto no añade alguna regulación sustantiva relevante, sino que se trata de normas accesorias. En todo caso, de haberse logrado la mayoría calificada para invalidar algunas de las otras tres normas principales, se habrían podido invalidar esas normas accesorias, por extensión de efectos, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Acciones de Inconstitucionalidad. En tanto el Pleno no discutió esta cuestión, no haré mayor referencia al respecto.

Un segundo conjunto debió integrarse por los artículos 4, fracción I, 12, fracción I, 35, 108, fracción V, así como los tercero y cuarto transitorios; normas independientes que se refieren a reglas aplicables al Sistema Eléctrico Nacional¹⁰ de una manera autónoma al orden de despacho y a las nuevas figuras contractuales.

Ahora bien, el proyecto que la ministra ponente sometió a la consideración del Pleno se estructuró en siete apartados. En cada uno se abordó un tema distinto respecto de la totalidad de las normas impugnadas. De los siete apartados, fue en el primero y en el tercero (identificados como A y C) donde se colocaron las dos preguntas de fondo más relevantes para decidir la validez del circuito normativo impugnado que identifiqué como primer conjunto normativo. En el primero de esos apartados, el proyecto preguntó: ¿Las normas combatidas violan el principio de libre competencia y concurrencia? En el segundo: ¿Se viola el derecho humano al medio ambiente?

Esta división metodológica y la organización de los apartados fue decisión de la Ministra ponente. A partir de esta propuesta, el Pleno acordó que cada uno de sus miembros debía pronunciarse ordenadamente sobre cada uno de

⁹ La fracción VIII del multicitado artículo 3 de la ley de la materia establece la siguiente definición: "Certificado de energías limpias: Título emitido por la CRE que acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de los centros de carga."

¹⁰ La fracción XLIV del artículo 3 de la ley de la materia lo define de la siguiente manera: "El sistema integrado por: a) La red nacional de transmisión; b) Las redes generales de distribución; c) Las centrales eléctricas que entregan energía eléctrica a la red nacional de transmisión o a las redes generales de distribución; d) Los equipos e instalaciones del Cenace utilizados para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; y, e) Los demás elementos que determine la secretaría."



ellos. Me sometí a ese acuerdo y así fue como emití cada uno de mis votos. En consecuencia, concluí que los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica no contravienen los principios de libre competencia y competencia, pero sí violan el derecho al medio ambiente. En otras palabras, los argumentos de los promoventes debían calificarse como infundados en el apartado A, pero fundados y suficientes para decretar, en el apartado C, la invalidez de los artículos mencionados.¹¹ La decisión, entonces, sobre los parámetros contra los cuales se contrastan las normas y las preguntas que en torno a ella se plantean es particularmente pertinente.

Es decir, una ley puede ser válida desde la perspectiva de una norma constitucional pero inválida a partir de otra. Esta forma de hallar el problema constitucional y su respuesta es una estrategia común en otras jurisdicciones constitucionales. Esa diversificación se debe a los distintos significados, conceptualizaciones, contenido y alcance que tienen los derechos y los mandatos constitucionales. Una norma puede no establecer un monopolio, pero sí puede permitir conductas no monopólicas que dañen el ambiente. Esta decisión sobre cuál derecho afecta, y cómo, la disposición en disputa ocurre porque el parámetro de control

¹¹ En las sesiones en las cuales se discutió el presente asunto me pronuncié en el sentido de que las normas impugnadas debían reconocerse como válidas desde la perspectiva de los principios de libre competencia y competencia, pero que debían declararse inválidas desde la perspectiva del derecho humano al medio ambiente. Este lenguaje es equivalente a concluir que el argumento de la parte actora es infundado en un aspecto, pero fundado en otro. En nuestra práctica judicial, cuando un planteamiento de inconstitucionalidad se califica como infundado, la norma es válida desde la perspectiva del parámetro invocado por la parte quejosa en ese planteamiento, lo que no significa que esa norma resultara inválida desde otro parámetro. En consecuencia, para homologar los términos expositivos en adelante me referiré a los calificativos fundado/infundado para sustentar mi argumentación. Debe entenderse que cuando utilice la expresión "infundado" me refiero a que la norma es válida desde la perspectiva del contenido constitucional invocado como parámetro. Cuando utilice la expresión "fundado" es porque la norma es inválida desde ese otro contenido. Por razones técnicas, esta Corte ha determinado que cuando se califique como fundado un concepto de invalidez y éste sea suficiente para lograr su expulsión del ordenamiento jurídico, es innecesario agotar el estudio de los demás planteamientos. Esta regla técnica implica que si se estudian previamente planteamientos que se califican como infundados, el juzgador debe proseguir al estudio de los demás hasta que se califique alguno como fundado. Para mayor referencia véase la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 356 del Libro 2, Tomo I, enero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2005220, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."



constitucional se integra por elementos que no son forzosa y lógicamente acumulables; una ley puede resultar inconstitucional por una, dos, tres o varias razones. En todos los casos, la norma será inconstitucional más allá de la cantidad de vicios invocados en la demanda. Algunas veces los contenidos constitucionales no serán acumulables e, incluso, pueden llegar a ser francamente excluyentes. Es deber de un Tribunal Constitucional escoger la pregunta pertinente y el parámetro aplicable y, con base en eso, asumir una proposición metodológica.

Esta manera de operar ha sido adoptada por la Primera Sala en los últimos años y ha dado lugar a los debates de definición constitucional más acalorados entre sus integrantes. Cito dos ejemplos: El primero involucra la revisión de la doctrina de esta Corte sobre varias figuras de derecho familiar, con el ejemplo más evidente de la patria potestad. ¿Desde dónde deben mirarse las leyes secundarias que la regulan o restringen? ¿Desde el parámetro de control constitucional de los derechos de libertad y autonomía que asistirían a los progenitores o desde el contenido y alcance del principio constitucional de interés superior de las infancias? Si optásemos por la libertad y autonomía de los padres, las leyes que interfiriesen en el ámbito de intimidad desde donde se relacionan con sus hijos, deberán declararse inválidas; por el contrario, si se recurre al interés superior de las infancias, esas leyes que interfieren en esa autonomía pueden resultar válidas e, incluso, exigibles. Así, el derecho de autonomía personal y el interés superior de la infancia son contenidos del parámetro de control que resultarían ocasionalmente excluyentes.¹²

El segundo ejemplo estudia el denominado "discurso de odio" ¿Qué parte del parámetro de control es el determinante cuando se evalúa la validez de las leyes

¹² Ver, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 563 del Libro 19, Tomo I, junio de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2009451, de rubro: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.". Recientemente, el cambio de doctrina que ha llevado a sustituir como parámetro central a la libertad personal de los progenitores por el interés superior de los menores para evaluar las leyes que regulan sus relaciones familiares, llevó a la Primera Sala a emitir la tesis aislada 1a. XLIX/2020 (10a.), visible en la página 941, del Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2022436, de rubro: "CASTIGO CORPORAL COMO MÉTODO DE DISCIPLINA. LOS MALTRATOS Y AGRESIONES FÍSICAS CONTRA MENORES DE EDAD, SEAN LEVES, MODERADOS O GRAVES, SON CONTRARIOS A SU DIGNIDAD HUMANA Y VULNERAN SU DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL."



que inciden en las condiciones de manifestación de ideas perjudiciales contra grupos históricamente desaventajados? Si la pregunta se aproxima desde la libertad de expresión en su dimensión individual, la cual autoriza a sus titulares manifestar todas aquellas ideas relacionadas con el ejercicio de su autonomía, esas leyes resultarían inválidas; si optásemos por el derecho a estar libre de discriminación, esas leyes se reconocerían como válidas. Aquí los derechos de autonomía y no discriminación se presentan como partes incompatibles del parámetro de control.¹³ Muchos de los casos más relevantes y actuales de derecho constitucional suponen una definición entre dos contenidos del parámetro de control supeditados a exigencias, definiciones o alcances opuestos.

En el siguiente apartado argumentaré que cuando un Tribunal Constitucional analiza una ley que modifica las reglas del mercado de generación de energía eléctrica –como sucede en la presente acción–, se encuentra entre dos extremos del parámetro de control con exigencias en tensión: el principio de libre competencia y el derecho al medio ambiente. Es precisamente aquí donde me separo de la mayoría que se pronunció por la invalidez de las normas impugnadas, ambas partes del parámetro de control de regularidad constitucional no son ni intercambiables ni acumulables.

Dicho de otra manera, los valores de libre mercado y de libre competencia deben subordinarse al medio ambiente para crear nuevas modalidades de mercados cuyo centro sea la sustentabilidad y no la eficiencia. Si escogiéramos un paradigma centrado en el libre mercado, los fines extra-mercado quedan subordinados al valor de la eficiencia. Como se observa, escoger el fundamento y el lugar desde donde se analizará el vicio de invalidez no es una cuestión menor. Ahora, ¿qué debe hacer un Juez constitucional convencido de que la regulación del despacho en el mercado de energía eléctrica amenaza al medio ambiente ante el escenario donde –por razones de método propuesto en la sentencia– se le pregunta previamente si el circuito normativo viola el principio de libre mercado?

¹³ Ver, por ejemplo, la tesis aislada 1a. CXXIII/2019 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 327, del Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2021224, de rubro: "DISCURSOS DE ODIOS. LOS EXPRESADOS EN ÁMBITOS PRIVADOS DE ÍNDOLE LABORAL, ANTE PERSONAS CONCRETAS DESTINATARIAS DE LOS MISMOS, CARECEN DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LAS VÍCTIMAS NO TIENEN EL DEBER JURÍDICO DE TOLERARLOS."



La respuesta es clara: debe pronunciarse ordenadamente sobre cada pregunta, justificar su criterio constitucional en cada una de ellas y esperar la pregunta específica acerca de si la ley impugnada viola el medio ambiente. Justo en ese momento debe expresar su opinión y dejar clara su posición. Pues, para él, el vicio de invalidez está en este punto y no en la pregunta puesta a su consideración en ese momento. Es decir, en total respeto por el cuerpo colegiado al que pertenece, no debe adelantar una votación acerca de un tema no propuesto aún. El orden de las preguntas y de las respuestas que les siguen son fundamentales para la construcción democrática y doctrinaria de un Tribunal Constitucional. Un cuerpo colegiado obliga a someterse a las decisiones mayoritarias no sólo para acatar el diseño constitucional, que por algo exige la presencia de cierto número de integrantes, sino para dotar de certidumbre jurídica a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, quienes conocerán con claridad los argumentos que deben presentar en litigios próximos si es que quieren resultados exitosos. Nunca debe menospreciarse la obligatoriedad de la doctrina surgida de un Tribunal Constitucional, la cual obliga no sólo desde los resultados, sino desde las razones.

Así, aunque como juzgadores lleguemos a la convicción de que una ley es inconstitucional por vulneración de un determinado derecho humano, nuestra obligación es contestar disciplinada y sistemáticamente aquellos argumentos basados en otros derechos o principios constitucionales, a pesar de que creamos que no sirven a la pretensión de la parte que alega la inconstitucionalidad de la norma. Esta proposición y disposición ordenada de las distintas preguntas que surgen de un asunto nos ha permitido responder –en ocasiones– que una ley resulta inválida, aunque no por las razones expresadas por las partes. Esta forma de comprensión de los dilemas constitucionales ha configurado una práctica ininterrumpida en esta Corte desde la instauración del amparo como primer medio de control constitucional en nuestro país. Ese recurso exige de las Juezas resolver congruente y exhaustivamente los planteamientos realizados.¹⁴ Esta práctica se ha extendido y ahora es utilizada para resolver cualquier acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional.

¹⁴ Ver, por ejemplo, la tesis aislada de la Primera Sala, visible en la página 793, del Tomo XXV, mayo de 2007, con número de registro digital: 172517, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."



Debo ser contundente. El orden metodológico propuesto por un proyecto ordena la discusión a partir de los agravios de las partes. Los Ministros debemos someternos a la propuesta y contestar las preguntas que el proyecto sugiere en la sucesión en la que aparecen. Esa disciplina y disposición es una virtud judicial no una conducta digna de reproche. A diferencia de las ramas políticas, los Jueces no elegimos las preguntas que queremos responder; nos ocupamos de aquellas propuestas por quienes acuden a nosotros. Si los Jueces escogiéramos las preguntas de las partes de un juicio para contestar sólo aquellas que nos parecen fundadas o pertinentes, echaríamos por la borda un largo camino de doctrina jurisprudencial centrada en las garantías de fundamentación y motivación en el ámbito judicial. Esas garantías son apreciadas por las personas sujetas a la jurisdicción del Estado porque las resguardan de la arbitrariedad judicial. Además, esta práctica preserva el muro divisorio entre el derecho y la política.

Como mis pronunciamientos debieron ser congruentes y exhaustivos, por mandato de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, no invertí el orden y respondí de acuerdo con mis convicciones: la respuesta debe ser negativa a la primera pregunta, pero afirmativa en la segunda. Para mí era absolutamente claro: no era un problema de mercado y libre concurrencia, sino de daño al medio ambiente. Debo insistir: la doctrina constitucional que aún debemos construir es la relativa a la protección del medio ambiente. El daño al medio ambiente es, sin duda, y en esto no exagero, la tragedia de nuestro tiempo y nuestro mayor compromiso como sociedad con el futuro.

Consideraciones previas

El proyecto original sugerido al Tribunal Pleno contenía un apartado de consideraciones previas. Este apartado proponía una caracterización del parámetro de control constitucional. En mi opinión, la propuesta más relevante era la conclusión acerca de que *"el acceso a la energía eléctrica constituye un derecho humano al ser un presupuesto indispensable para el goce de múltiples derechos fundamentales encaminados al ejercicio de una vida digna"*,¹⁵ como la salud, la educación o la vivienda. Me separé de esta propuesta y aunque en la ejecutoria no se contiene alguna mención al respecto, creo

¹⁵ Esta consideración no subsiste en el engrose de la sentencia. Se contenía en el apartado previo al estudio de fondo del proyecto original sometido a consideración de los integrantes de este Pleno.



oportuno fijar mi criterio acerca del tema, dado que mi distancia con este argumento central condiciona mis pronunciamientos de fondo.

Discrepo de la caracterización del acceso a la energía eléctrica como un derecho humano. El hilo argumentativo que alimenta esa conclusión desoye nuestra doctrina constitucional. ¿Cuál es este hilo argumentativo? En tanto, condicionante del ejercicio de importantes derechos sociales, la energía eléctrica emerge como un derecho humano autónomo. Encuentro este argumento muy riesgoso. Suponer que una mera precondition de ejercicio de un derecho se convierte, por ello, en un derecho constitucional autónomo nos conduciría a una creación infinita de derechos constitucionales cuyo contenido se vaciaría y frente a los cuales será imposible distinguir entre obligaciones impostergables y postergables de las autoridades. Esta construcción compulsiva de derechos amplía, además, las facultades de control constitucional en áreas de política pública donde –más bien– deben tomarse decisiones estratégicas que corresponde a las autoridades ejecutivas adoptar con prontitud, con la mira en los recursos disponibles y con la discreción necesaria para asumirlas en virtud de esas dos premisas.

Me pareció –además– un tanto excesiva la analogía planteada con el derecho al agua porque éste, a diferencia de la electricidad, sí tiene un reconocimiento expreso en el artículo 4o. constitucional y ha sido desarrollado ampliamente –como tal– en las decisiones y recomendaciones de los organismos internacionales, así como en fallos de tribunales inferiores en nuestra jurisdicción constitucional.¹⁶ La energía eléctrica es, sin duda, un bien constitucionalmente protegido como parte de un servicio público de primera importancia, sobre el cual impactan distintos principios, previstos en los artículos 25, 27 y 28

¹⁶ El artículo 4o. constitucional establece que "[t]oda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines." Tanto este Tribunal Pleno como ambas Salas, han evaluado la validez de las leyes a la luz del derecho al agua. Véase, por ejemplo, la tesis 1a. CXIX/2018 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 833, del Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2017873, de rubro: "AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 29 BIS 3, FRACCIÓN VI, INCISO 5, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO AL AGUA."



constitucionales, como sucede con otros bienes, cuya explotación, uso y comercialización son reglamentados en esas disposiciones constitucionales. Obviamente, esta concepción no resta importancia a su correcta distribución y operación. De hecho, nos permite concentrarnos en discernir las facultades y obligaciones de las autoridades para que éstas no atenten contra derechos humanos básicos, cuya jerarquía constitucional es incuestionable.

Es crucial para esta interpretación el hecho de que el Constituyente haya ubicado a la energía eléctrica en el capítulo económico de la Constitución. Si bien la voluntad del legislador no es nuestra única fuente interpretativa, sí es un indicador relevante para decidir la naturaleza, contenido y alcance de los bienes públicos, cuya administración puede –y debe– ser supervisada constitucionalmente, pero desde una perspectiva de prudencia y deferencia, y no con la contundencia a la que compromete la defensa de los derechos humanos de jerarquía constitucional. Lo dicho hasta ahora nos revela la importancia de construir una doctrina constitucional congruente con el pasado, pero también con el futuro; una que anticipe, condicione y delimite el actuar del Tribunal Constitucional en los asuntos subsecuentes.

En resumen, elegir una caracterización u otra no es una cuestión trivial; por el contrario, tiene consecuencias jurídicas trascendentales. Si el acceso a la energía eléctrica se atiende como un derecho humano, subordinamos su protección y garantía a los principios del artículo 1o. constitucional. Esto significa que el legislador estaría obligado a maximizar su accesibilidad, lo que, evidentemente, reduce la libertad configurativa de este último. Pensemos en las implicaciones de la aplicación del principio de no regresividad al alegado derecho de acceso a la energía eléctrica: ¿No supondría atar las manos al legislador para tomar decisiones de política pública? Es decir, terminaría por dotarse el acceso a la energía eléctrica de una esfera de indisponibilidad y se le colocaría al mismo nivel de otros derechos humanos como el medio ambiente. Como anticipé, la respuesta correcta –para mí– es que el acceso a la energía eléctrica es un bien constitucionalmente protegido, sobre el cual el legislador debe formular políticas públicas con amplia libertad configurativa para reglamentar sus condiciones de explotación. Por tanto, esa actividad legislativa tiene como parámetro de control los principios de los artículos 25, 27 y 28.

¿Cuál era la caracterización que la ejecutoria debió acoger? A continuación, presento el parámetro que –a mi juicio– resultaba aplicable, lo que aclara mis posicionamientos y su estructura cuando se decidía la sustancia del asunto.



La reforma constitucional de 2013 elevó a jerarquía constitucional una serie de reglas mínimas para crear un mercado en la generación y comercialización de energía eléctrica. Dichas reglas muestran la garantía orgánica de dos principios sustantivos: 1) libre competencia y 2) medio ambiente. El primero de ellos no es un derecho humano, por más que se trate de un principio constitucional el cual será dotado de contenido. El segundo lo es indubitablemente. Además, se trata de un derecho cuya protección es crítica. Esta diferenciación dirigirá la mirada de este Tribunal Constitucional en cuanto a la invalidez de los preceptos discutidos. Aun cuando su garantía orgánica sea la misma –la estructura de mercado– para ambos principios, el tratamiento no es idéntico.

Los artículos 25, 27 y 28, así como los transitorios de la reforma constitucional de 2013, obedecen a ciertos principios y establecen distintas reglas para proteger la libre competencia y el medio ambiente. Ahora bien, el dilema constitucional que enfrentábamos no requería la aplicación de las reglas –las más de las veces refractarias a la interpretación– sino mirar los principios como instrumentos de contraste para decidir sobre la validez de los preceptos impugnados.

Esta Corte ha distinguido ya entre reglas y principios, tal como se hace en otras jurisdicciones constitucionales. Las reglas son proposiciones de "todo o nada". Una vez en la hipótesis de la regla, ésta se aplica.¹⁷ Los principios no tienen esa estructura: no son de enunciados condicionales de "todo o nada". Los principios tienen una enunciación explícita o interpretativa que ordena realizar algo hasta el máximo. De ahí que se les llame mandatos de optimización. Como puede observarse, no existe una medida precisa y absoluta para supervisar el cumplimiento de un principio. Un principio admite graduación y lo que se espera del legislador es una justificación suficiente y vinculada operativamente con el cumplimiento del mandato. Esto es lo que ocurre con los principios de competitividad, libre concurrencia o libre mercado. Su aplicación se individualiza de acuerdo con cada mercado y en un contexto temporal y espacial. Esta gradualidad de los principios de competitividad, libre concurrencia o libre mercado se enlaza con una premisa ampliamente aceptada por la literatura económica: no existen mercados perfectos. Todos presentan distorsiones; así, la libre competencia es un ideal realizable paulatinamente.

¹⁷ Tesis aislada P. XII/2011, del Tribunal Pleno, visible en la página 23 del Tomo XXXIV, agosto de 2011, con número de registro digital: 161368, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA."



Ahora bien, debemos recordar que los derechos humanos son también mandatos de optimización. Son enunciaciones éticas que protegen a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, surgidas de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos. A partir de esa enunciación, se les atribuye titularidad subjetiva y se exige una construcción de su dimensión objetiva –las obligaciones a cargo del Estado– que potencie su ámbito de protección. La meta es –obviamente– la realización plena, universal e igualitaria del derecho. Los derechos humanos, su garantía y vigencia quedan sujetas al principio de no regresividad¹⁸ por mandato expreso del texto constitucional; el derecho humano al medio ambiente participa de la naturaleza y de los mandatos asociados al resto de los derechos humanos. Como puede deducirse, la necesidad de que los derechos humanos sean elevados al máximo nivel de cumplimiento y tengan titularidad subjetiva implica que la intervención de la jurisdicción constitucional en las decisiones legislativas o de política pública susceptibles de afectarles será mayor.

Como lo ha determinado esta Suprema Corte, "el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos". Así, todas las autoridades, incluida la legislativa tienen la prohibición, "en virtud de su expresión de no regresividad, [de] adoptar medidas que, sin plena justificación constitucional, disminuyan el nivel de protección de los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."¹⁹

¹⁸ El artículo 1o. constitucional, en su tercer párrafo, establece: "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." (Énfasis añadido). Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en distintos precedentes que el principio de progresividad tiene como correlativo una prohibición de no regresividad, que es operativo como parámetro de control constitucional para controlar la validez de las leyes que reducen o suprimen un umbral de protección legislativo previamente otorgado a un derecho humano. Ver, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), de la Segunda Sala, visible en la página 980, del Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2019325, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."

¹⁹ Ídem.



¿El libre mercado y el medio ambiente son principios con las mismas condiciones de aplicación? En otras palabras, ¿en ambos es igualmente legítima la misma severidad de intervención judicial? La respuesta es negativa.

Hemos dicho que existen dos tipos de principios constitucionales: unos que escapan a la libre configuración legislativa al entenderse como precondiciones de la democracia, los cuales comúnmente definen derechos y libertades fundamentales; por ello, cuando el legislador secundario pretende restringirlos, su legislación queda sujeta a un escrutinio estricto.²⁰ En cambio, existen otros principios, cuyo contenido debe desarrollarse por el legislador democrático y son, por regla general, los referentes a la rectoría económica del Estado. Estos últimos son modulables y las leyes que los reglamentan se controlan con un escrutinio ordinario. En cuanto a los primeros existe una presunción de invalidez de las leyes que los impactan adversamente; sobre las leyes que dotan de contenido a los segundos, la presunción es la validez.

Las leyes que afectan principios relativos al reconocimiento de derechos y libertades fundamentales sólo ameritarán reconocimiento de validez si el legislador persigue un fin imperioso, con los medios menos gravosos posibles y de una manera proporcional. Por ello, para su validez se requiere de un máximo grado de racionalidad legislativa. Los principios relacionados con la operación de los mercados (de naturaleza mayoritaria) serán moldeados por el legislador con medidas instrumentalmente adecuadas y proporcionales. Por ello, para lograr validez, estas medidas sólo deben reunir un mínimo de racionalidad.²¹

²⁰ Lo que define la opción por un escrutinio es el rango de deferencia que se otorga al legislador. Cuando se le exige un mínimo de racionalidad y se respeta un rango mayor de libertad configurativa con base en su legitimidad democrática, el test es de escrutinio ordinario. Si la supervisión constitucional debe aumentar por tratarse de decisiones críticas donde debe haber un diálogo mayor entre los poderes democráticos y las Cortes constitucionales, el test será de proporcionalidad porque exige al legislador demostrar una finalidad constitucionalmente válida pero también la necesidad de la medida; es decir, que se trata de la medida menos lesiva para conseguir dicha finalidad. Por último, el escrutinio estricto es intenso porque se considera que el legislador pretende entrar en terreno vedado y afectar aquellas esferas que le son indisponibles.

²¹ Tesis aislada 1a. CCCXII/2013 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 1052, del Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2004712, de rubro: "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS."

Ver también la tesis aislada 1a. X/2022 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 1724, del Libro 11, del Tomo II, marzo de 2022, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2024242, de rubro: "LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO."



Dado la naturaleza de la normativa impugnada y su compleja estructura, es obvio que una primera decisión metodológica debe ser caracterizar la norma y sus preceptos o presupuestos. Si es una regla, aplicará la metodología de la subsunción; es decir, se localizará si se actualizan los elementos del antecedente para indefectiblemente adjudicar la consecuencia. Si es un principio, debemos descartar la subsunción y optar por algunos de los estándares de escrutinio, ya sea ordinario o estricto.

Los estándares de escrutinio no son mera retórica, sino instrumentos que disciplinan a los Jueces constitucionales para resolver conflictos suscitados alrededor de los principios con una metodología distinguible y con aspiraciones de objetividad; esto es, permiten que las preguntas constitucionales se resuelvan de manera racional –justificada, argumentada y razonada– más allá de las preferencias meramente subjetivas de los juzgadores. En cuanto a esta decisión primaria, mi conclusión es que las interferencias legislativas en ambos principios –libre competencia y medio ambiente– se rigen por estándares diferenciados en cuanto a su aplicabilidad, contenido y alcance.

En mi trayectoria de casi diez años como Ministro mi respuesta a esta pregunta cada vez que se me ha planteado ha sido la misma: nuestro modelo democrático nos impone reconocer que el legislador tiene amplias facultades de configuración para ordenar el libre mercado, siempre y cuando no lo haga de manera arbitraria. El legislador no merece la misma deferencia cuando lidia con derechos humanos; en este caso, el medio ambiente.²²

²² Cabe hacer referencia al voto concurrente que emití en la resolución del amparo en revisión 237/2014, en el cual la Primera Sala determinó que era inconstitucional el circuito normativo contenido en la Ley General de Salud, que establecía una prohibición absoluta del consumo lúdico del cannabis. En dicho voto me separé de la utilización del test de proporcionalidad, ya que concluí que debía extenderse la aplicabilidad de los dos niveles de escrutinio (estricto y ordinario). El primero sería aplicable para controlar la validez de las restricciones legislativas a las decisiones que gozaran de una expectativa legítima de privacidad (como lo es el consumo de sustancias de una manera que no afecta derechos de terceros). El escrutinio ordinario debería reservarse para analizar la reglamentación que se alejara de ese ámbito para regular un mercado de ese producto. Igualmente, cabe hacer referencia a la ejecutoria del amparo en revisión 578/ 2015, resuelto por la Primera Sala (en el cual fui ponente), en el cual se evaluó la validez de distintas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y en la cual se estableció el criterio de que era aplicable un escrutinio estricto para controlar las interferencias legislativas al discurso político y a las restricciones de contenido general, pero que era aplicable un estándar de escrutinio ordinario para aquellas restricciones de tiempo, modo y lugar, así como aquellas relacionadas con el discurso comercial, toda vez que ésta última se relaciona con las facultades de configuración legislativa sobre los mercados.



Esta conclusión confirma una larga línea de precedentes. En mucho de los cuales, he participado como ponente. Por ejemplo, he considerado que las garantías tributarias, contenidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución son modulables por el legislador con una amplia libertad configurativa sujeta esencialmente a un estándar de mera razonabilidad –escrutinio ordinario–.²³ También he sostenido ininterrumpidamente que el legislador merece deferencia cuando interfiere con las libertades económicas. Finalmente, he sostenido que el modelo de Estado regulador²⁴ distribuye esa deferencia entre los órganos reguladores y el legislador: el segundo la tiene para organizar la estructura de mercado; los primeros para regular cuestiones técnicas.²⁵ Todos estos pronunciamientos surgen de una misma filosofía constitucional: en ausencia de una regla precisa, un Tribunal Constitucional será respetuoso de la capacidad de los procesos democráticos para decidir el modelo de mercado que prefieran; el Tribunal Constitucional sólo intervendrá cuando el legislador incumpla con un mínimo de razonabilidad. Esta posición no fue construida el día de hoy; la he adoptado en diversas ocasiones y cuando he sido ponente en casos en los cuales este criterio ha sido indispensable para dar una solución, lo he puesto a consideración de los integrantes de esta Suprema Corte. Entre otros casos donde esta postura es patente, cito:

²³ Ver, por ejemplo, la tesis 1a. XII/2015 (10a.), de la Primera Sala, la cual fue aprobada con mi voto a favor, visible en la página 751 del Libro 14, Tomo I, enero de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2008257, de rubro: "CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. LA PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA DE LA ELECCIÓN DEL LEGISLADOR FEDERAL DE EXCLUIR DE AQUÉLLA A LOS CRÉDITOS FISCALES PAGADOS, DEBEN SOMETERSE AL MÁS FLEXIBLE DE LOS ESCRUTINIOS."

²⁴ El modelo de Estado regulador ha sido definido por esta Suprema Corte como el parámetro de control aplicable para evaluar la validez de las leyes y actos relacionados con el funcionamiento de los órganos que gozan de autonomía jurídica para decidir y emitir regulaciones en cuestiones técnicas. Este Pleno desarrolló las implicaciones de este modelo al resolver la controversia constitucional 117/2014. Al respecto véase la jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.) de este Pleno, visible en la página 339 del Libro 26, Tomo I, enero de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, con número de registro digital: 2010881, de rubro: "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

²⁵ Ver, por ejemplo, la controversia constitucional 117/2014, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (de la cual fui ponente), en el cual se estableció el criterio de "deferencia" a los órganos reguladores técnicos, cuya validez se debe controlar por un escrutinio ordinario.



"LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO."²⁶

²⁶ Tesis aislada P. X/2022 (11a.) de la Primera Sala, Undécima Época, visible en la página 1724 del Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2024242, con el siguiente texto: "Hechos: Una persona moral compró acciones en el mercado de valores de una sociedad anónima bursátil más allá del límite máximo establecido en sus estatutos, con el fin de obtener el control de dicha empresa. En el juicio ordinario mercantil que se siguió para cuestionar la validez de estas transacciones se determinó que los límites estatutarios encuentran fundamento en el artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores, razón por la cual se determinó la invalidez de las compras excedentes del referido límite. En contra de esa resolución, la compradora acudió al juicio de amparo directo a reclamar la validez constitucional de dicho precepto legal alegando que violaba sus libertades económicas, reconocidas en el artículo 5o. constitucional. En el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de amparo se cuestionó qué tipo de escrutinio debía aplicarse.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las leyes que regulan las transacciones de los mercados, especialmente aquellos utilizados por actores mercantiles, deben sujetarse a un escrutinio ordinario.

"Justificación: Los derechos constitucionales suelen formularse como principios, por lo que su estructura lógica es la de los 'mandatos de optimización', es decir, máximas que ordenan hacer algo en la mayor medida de lo posible de acuerdo a las condiciones normativas y fácticas de cada caso, sin contar con una hipótesis de aplicación cerrada, como las reglas. De esta forma, los derechos tienden a expandirse en distintas direcciones y cuando sobre su ámbito de proyección exista una interferencia de una medida legislativa, el Juez constitucional, ante la imposibilidad de acudir a la metodología de la subsunción propia de las reglas, debe determinar si se encuentra justificada la medida analizada, lo que puede decidir a través del test de proporcionalidad, que requiere de la comprobación de ciertas condiciones mínimas: la legitimidad de la finalidad de la medida, su idoneidad, necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, lo cierto es que no todos los derechos constitucionales se controlan con este estándar, ya que existen algunos derechos cuya formulación en el texto de la Constitución se encuentra como reglas precisas y, por tanto, la validez de las normas secundarias debe determinarse directamente a través de la subsunción. De la misma forma, esta Suprema Corte ha establecido que existen ciertos derechos, como el de no discriminación e igualdad, o aquellos derechos de libertad económica, que requieren la aplicación de estándares diferenciados, en cuyo caso se ha reconocido la exigibilidad de dos niveles de escrutinio: el estricto y el ordinario. Para determinarse qué nivel de escrutinio es aplicable para aquellos derechos que no se controlan mediante el test de proporcionalidad, debe tomarse en cuenta la posición constitucional del derecho fundamental, su importancia y su relación con las libertades políticas de los representantes populares, para efectos de determinar si su contenido es compatible con un amplio margen de configuración legislativa o, por el contrario, su contenido se presenta como especialmente indisponible para el legislador. En efecto, esta Suprema Corte ha establecido que cuando una medida legislativa distinga en perjuicio de una categoría sospechosa, el Juez debe evaluar la medida legislativa mediante la aplicación de un escrutinio estricto que requiere comprobar que su finalidad sea imperiosa –no sólo legítima–, que sea necesaria y no exista una medida alternativa igualmente eficaz pero menos gravosa, además de ser proporcional en sentido estricto.



En contraste, siempre he afirmado que el medio ambiente es un derecho humano. Por ello, sólo las autoridades técnicas y especializadas tendrán deferencia para regularlo. Pero si son las autoridades ejecutivas quienes deciden restringir su contenido al margen de algún procedimiento en el cual se apliquen conocimientos técnicos y especializados, el estándar se vuelve estricto, tal como resolviera la Primera Sala en una tesis, publicada el 20 de agosto de 2021, derivada de un asunto del que fui ponente:

"el estándar será más exigente, pudiendo llegar a ser aplicable un escrutinio estricto si las medidas contenidas son totalmente indiferentes al impacto medio ambiental."²⁷

Asimismo, ha establecido que existen ciertas libertades o derechos respecto de los cuales la Constitución otorga al legislador un mayor margen de configuración legislativa para su desarrollo, por lo que la validez de las medidas emitidas en ese contexto debe evaluarse con un escrutinio laxo u ordinario, en cuyo caso el Juez sólo debe constatar que la medida persiga una finalidad legítima, que sea razonablemente eficaz y que sea proporcional en sentido estricto. Este test es menos exigente que el escrutinio estricto y que el de proporcionalidad, ya que se encuentra diseñado para aquellos ámbitos en los cuales los Jueces constitucionales deben autolimitarse para no interferir en la libertad política de los representantes populares. Así, surge una doble diferencia entre el escrutinio estricto y el ordinario. Mientras que el estricto exige una finalidad constitucional imperativa, cuya consecución se debe hacer a través de los medios menos gravosos posibles, en el escrutinio laxo sólo se exige legitimidad de una finalidad admisible y una relación racional entre ésta y la medida; mientras que en el estricto se exige máxima racionalidad al legislador, en el ordinario se le exige mínima racionalidad. Pues bien, como lo ha determinado esta Suprema Corte en diversas ocasiones, las libertades económicas del artículo 5o. constitucional no son útiles para hacer indisponible un modelo económico. En una democracia constitucional, como la nuestra, corresponde a los representantes populares decidir el modelo de mercado conveniente y, por tanto, al regular las libertades económicas, los Jueces deben ser especialmente deferentes y controlar su validez a través del escrutinio ordinario."

²⁷ Tesis aislada 1a. XXX/2021 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 3703, del Libro 4, Tomo IV, agosto de 2021, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2023460, de rubro y texto: "MEDIDAS FITOSANITARIAS. LOS ARTÍCULOS 54, 55 Y NOVENO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL QUE LAS PREVIÉN SON VÁLIDAS CONFORME AL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO APLICABLE.

"Hechos: Un conjunto de productores nacionales del tubérculo papa promovieron juicio de amparo indirecto en contra, entre otros actos, de los artículos 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, las cuales regulan las condiciones de importación de dicho producto, al considerarlas violatorias del derecho al medio ambiente, por no prevenir los riesgos de plagas externas; el Juez de Distrito del conocimiento concedió el amparo. En contra de esta resolución las empresas tercero interesadas y algunas autoridades responsables interpusieron recursos de revisión en los que se cuestionó si las normas reclamadas son válidas desde la perspectiva de su abordaje de los riesgos fitosanitarios.



Entonces, si bien el principio de libre competencia debe maximizarse y, en consecuencia, las decisiones de los poderes públicos deben fomentar mercados libres, en tanto principio y no derecho humano la supervisión de esas decisio-

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal son válidos conforme al parámetro de control constitucional y estándar de escrutinio aplicable.

"Justificación: El estándar aplicable para evaluar la validez de normas reglamentarias emitidas por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, cuya materialidad se refiera a medidas de comercio exterior, de las referidas en el artículo 131, con un impacto en el medio ambiente, protegido en el artículo 4o., todos de la Constitución General, debe constar de tres pasos: En primer lugar, debe verificarse que el reglamento se ajusta al principio de legalidad, es decir, que su contenido no vulnere los sub-principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica a la ley. Por el ámbito material especializado que supone la intersección del comercio exterior y la protección al medio ambiente, la evaluación debe limitarse a verificar que el contenido reglamentario guarde una relación racional con la ley, ya que se trata de un ámbito en el que el principio de reserva de ley se encuentra en su menor expresión, lo que debe ser compatible con un margen de apreciación a favor del Ejecutivo para introducir medidas técnicas, conforme a racionalidades especializadas, propio del dinamismo de una fuente administrativa que busca afrontar con agilidad cambios en las condiciones económicas y ambientales y que, por tanto, pueda producir cambios normativos más rápidos que la fuente legislativa. De superarse este primer paso, debe evaluarse el contenido de las normas impugnadas. Así, de tratarse de reglas técnicas, cuya función sea positivizar procedimientos de naturaleza científica o cuyo propósito sea delegar en determinadas agencias de la administración pública competencias de esta misma naturaleza, con el fin de que sean éstas quienes determinen el resultado de algunas de las operaciones previstas en el artículo 131 constitucional, como es el tránsito o la importación de efectos u objetos, su contenido debe sujetarse a un estándar de deferencia, conforme al cual obtendrán validez si no son arbitrarias o caprichosas. El estándar de deferencia llegará a su máximo grado cuando el contenido de las normas considere a los intereses medio ambientales, como podría ser la sanidad vegetal, y el comercio exterior como parte de un procedimiento, cuyo propósito sea que las autoridades especializadas evalúen caso por caso el equilibrio óptimo de los beneficios y costos marginales de cada factor. En caso contrario, es decir, que las normas reglamentarias no contengan reglas o dispositivos de esta naturaleza técnica, ni deleguen en agencias especializadas las operaciones jurídicas relevantes, para considerar estos factores, el estándar será más exigente, pudiendo llegar a ser aplicable un estándar de escrutinio estricto si las medidas contenidas son totalmente indiferentes al impacto medio ambiental. Pues bien, conforme a lo expuesto, debe concluirse que los preceptos reclamados son válidos. Por una parte, las normas reglamentarias delimitan el ámbito material de validez de su contenido a reglamentar un concepto legal: las medidas fitosanitarias, lo que implica que no se vulnera el principio de reserva de ley, ya que las disposiciones reglamentarias se limitan a regular el quién, el cómo y el cuándo de ese concepto legal y, por el otro, dichas medidas guardan congruencia con los lineamientos prescritos en la legislación, por lo que cumplen con el principio de subordinación jerárquica a la ley, por lo que una vez visto el contenido de las normas impugnadas, y su relación funcional con la ley de la materia, esta Primera Sala concluye que su naturaleza es técnica, pues, por una parte, establecen procedimientos de naturaleza científica y, por la otra, buscan empoderar a determinadas agencias de la administración pública con competencias de esta misma naturaleza, las cuales no son arbitrarias ni caprichosas."



nes por las Cortes debe someterse a escrutinio ordinario con el fin de garantizar regulaciones adecuadas tanto a la naturaleza de los mercados como a su funcionamiento en determinado contexto espacial y temporal. Frente a estas decisiones, el papel del Tribunal Constitucional es dejar que el legislador ordinario *se entienda* con el mercado ejerciendo su legitimidad democrática con prudencia y racionalidad.

La sujeción de la legislación que regula las actividades económicas en mercados o actividades comerciales a un escrutinio ordinario es un criterio que se remonta a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*. Este Tribunal Pleno lo recuperó al conocer de un conjunto de juicios de amparo en los cuales se analizó la validez de las leyes que limitaron la libertad de comercio de las personas al interferir con el consumo de tabaco dentro de establecimientos mercantiles.²⁸ Esta aproximación se ha consolidado en el derecho comparado, al estimarse como indispensable para reconciliar el control judicial de las leyes con el gobierno democrático.²⁹

²⁸ Ver la tesis aislada P. VII/2011, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 24, del Tomo XXXIV, agosto de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 161364, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO."

²⁹ En este debate es ineludible tener presente la discusión sobre la época de "Lochner", como se le conoce en Estados Unidos, la cual consistió en una etapa en la cual la Suprema Corte de ese país aplicaba un estándar de escrutinio estricto a la legislación que interfiriera en las libertades económicas de las personas, época nombrada a partir del caso que consagró dicha doctrina, a saber el Caso de *Lochner Vs New York*, resuelto en 1905 (198 U.S. 45). De esta manera, una gran cantidad de leyes fueron declaradas inconstitucionales en ese entonces cuando se demostraba que intervenían para modificar conductas de los mercados y no lograban demostrar avanzar en un fin imperioso a través de los medios menos gravosos posibles. Ese precedente fue muy criticado por considerarse que fundamentaba una sustitución del legislador democrático por la autoridad judicial en la definición del tipo de mercado que una sociedad debería tener. Esta crítica se agudizó durante el "new deal", movimiento iniciado por el presidente Roosevelt, con el apoyo del Congreso para modificar el marco legal con el fin de atemperar las injusticias producidas por un mercado desregulado y abatir los perjuicios generados por la competencia económica en contra de los más vulnerables. El precedente *Lochner* fue superado en 1937, al resolverse el caso de *West Coast Hotel Co. Vs Parrish* (U.S. 379), a partir del cual se determinó que la legislación económica debía controlarse mediante un escrutinio ordinario o de mera razonabilidad, es decir, que debía declararse inconstitucional sólo si el legislador no buscaba avanzar en un fin legítimo a través de cualquier medio razonable para alcanzarlo. Desde entonces la aplicabilidad de un estándar ordinario a las leyes económicas o comerciales de ese país se considera una condición necesaria de la legitimidad del control judicial de las leyes. La actual doctrina de ese país se basa en la premisa de que deben ser los procesos políticos donde se definan los valores que deben promover los mercados y no en los judiciales; sin embargo, la severidad del



En resumen, para resolver una cuestión constitucional, un tribunal identificará si el parámetro de control que utilizará se conforma por una regla o por un principio. De tratarse de un principio, decidirá el estándar de escrutinio aplicable: uno ordinario para aquellos principios relacionados con en el ámbito en el cual el legislador tiene amplia libertad configurativa; uno estricto para aquellos que cubren espacios donde no existe esa libertad configurativa, y uno de proporcionalidad cuando los bienes constitucionales en juego requieren de una ponderación cuidadosa para determinar si el equilibrio obtenido constitucionalmente por el legislador es aceptable.

En este marco conceptual, los de libre competencia y concurrencia no son reglas sino principios, respecto de los cuales existe libertad configurativa. Caracterizados como mandatos de optimización, para determinar si el legislador ha violado o no los principios de libre competencia y concurrencia, un Tribunal Constitucional verificará que la legislación no frustre su contenido injustificadamente. De ser el caso, declarará su invalidez, si con esto permite que esos principios recuperen su valor maximizador. Esta Corte ha resuelto casos en los cuales se ha declarado la invalidez de disposiciones legislativas violatorias de dichos principios. Veamos algunos ejemplos para precisar las condiciones en las cuales un Tribunal Constitucional puede remediar una vulneración a los referidos principios.

¿Cómo maximizar el principio de libre competencia y concurrencia previsto por el artículo 28 constitucional?

Cuando un Tribunal Constitucional lidia con un principio, como el de libre competencia, como parámetro de control de una ley, se cerciorará de que el resultado de su evaluación de validez será el idóneo para remediar la eventual violación constitucional. Es decir, decidirá si es viable que la invalidez decre-

estándar debe revertirse cuando el legislador trasciende el ámbito de la regulación económica para interferir en el ejercicio de los derechos humanos o para generar una discriminación en contra de las minorías. Esta doctrina se encuentra formulada en la nota al pie 4 de la sentencia que resolvió el caso de *United States Vs. Carolene Products Co.* (304 U.S. 144) de 1938.

Ahora cabe decir que esta teoría constitucional no ha sido ajena a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que algunos criterios actualmente no superados se basan en estas mismas premisas. Véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 29, del Tomo XXIV, noviembre de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 173957, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



tada reinstale la maximización del principio previamente frustrado, y evitará que una eventual declaratoria de invalidez empeore la posición del contenido constitucional.

En materia de competencia económica, cuando esta Corte determina que una ley impone una "barrera de entrada"³⁰ en un mercado que constitucionalmente no debiera soportar esa intervención legislativa, la expulsión de la norma remedia la violación constitucional, pues permite que el mercado se libere de esta atadura y se autorregule con las fuerzas de la oferta y la demanda. Así lo entendió este Pleno cuando fallamos las acciones de inconstitucionalidad 63/2016 y 13/2017, resueltas en sesiones de 25 de mayo de 2017 y de 16 de octubre de 2018, respectivamente. En el primer caso, discernimos sobre la validez de la Ley de Transporte de Yucatán; en el segundo, sobre la validez de algunas de las disposiciones de la Ley de Movilidad de Colima. En ambos asuntos se declaró la invalidez de porciones normativas por constituir barreras de entrada al mercado de transporte privado accesible mediante las plataformas tecnológicas. En algunas de esas decisiones yo formé parte de la mayoría. En ambos casos, este Tribunal Pleno se aseguró de que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad remediara el vicio al eliminarse el obstáculo de ingreso al mercado y permitiera que éste se autorregulara.

En aquellos casos, el mercado del servicio de transporte privado prestado a través de determinadas plataformas tecnológicas surgió de la iniciativa privada, donde los agentes económicos eran privados y donde ninguno de ellos contaba con una protección constitucional para prestar ese servicio de manera cuasi monopólica. En ambos casos, cuando las Legislaturas Estatales reglamentaron el mercado, la supervisión constitucional se dirigió a contrastar esas medidas legislativas con los principios del artículo 28 constitucional. El propósito remedial era obvio: si la legislación estatal fuera hallada inconstitucional, ese régimen sería expulsado del sistema y el mercado quedaba en libertad para autorregularse.

³⁰ Esta Suprema Corte ha determinado en distintos precedentes que las barreras de entrada son reprochables a la luz del artículo 28 constitucional y las ha definido como obstáculos injustificados de ingreso, con los cuales se topan los agentes económicos para competir en un determinado mercado. En teoría económica, se ha considerado que las barreras de entrada impiden la aparición de nuevos competidores, otorgan ventajas a los agentes con poder de mercado y, por tanto, son anticompetitivas. Para abundar en su significado ver Michael Parkin, *Microeconomía*, Quinta Edición, Addison Wesley.



No es el caso de la Ley de la Industria Eléctrica. Una eventual declaratoria de inconstitucionalidad no remediaría el vicio: la expulsión de las normas impugnadas no causaría que el mercado de generación de energía eléctrica se autorregule para maximizar los principios de libre competencia y concurrencia. En este mercado existe ya un agente preponderante: la CFE, la cual requiere forzosamente una legislación que le imponga medidas asimétricas. Luego, el remedio tras la inconstitucionalidad que ha servido en otros casos sólo empeoraría las cosas: la CFE quedaría libre para aprovechar sus ventajas competitivas y para desplazar competidores en detrimento de los principios de libre competencia y concurrencia.

Como lo expuse al inicio de este voto, la correcta identificación de las preguntas constitucionales que enfrentábamos requería ubicarnos en el contexto de los dos momentos constitucionales distintos respecto a la concepción del mercado de energía eléctrica. Antes de 2013, la Constitución establecía que todos los eslabones de la cadena productiva de la energía eléctrica integraban una de las áreas estratégicas reservadas para el Estado. Razón por la cual la CFE detentaba una posición monopólica fundada en las normas constitucionales. La reforma constitucional de 2013 modificó ese modelo y abrió a los particulares los mercados de generación y comercialización de energía eléctrica. La CFE fue convertida en una empresa productiva del Estado para facilitar que competiera en estos mercados y se obligó al legislador a adoptar medidas que disminuyeran sus ventajas competitivas. En cumplimiento de ese mandato, han surgido dos modelos legislativos:

- a. **2013**, en el cual el legislador neutralizó al máximo las ventajas competitivas de la CFE y condicionó la entrega de los certificados de energías limpias a inversión nueva que trajera esa tecnología después de la entrada en vigor de la ley. Este diseño regulatorio fue derogado.
- b. **2021**, reemplaza al anterior y modula su regulación para autorizar que la CFE utilice algunas de sus ventajas competitivas: competir con costos unitarios en lugar de marginales y ofrecer contratos de entrega física y a plazo determinado, así como acceder a los certificados de energía limpia con la tecnología adquirida antes de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

En los precedentes, nos preguntábamos si las normas impugnadas imponían una barrera de entrada a un mercado generado por la iniciativa privada, cuyo remedio judicial era la expulsión de la norma impugnada. El dilema del presente asunto es otro no equiparable a los precedentes antes citados. Aquí la Constitución parte de la premisa opuesta: en el mercado de generación de



electricidad, la CFE tendría ventajas competitivas que esperaban atenuación por parte del legislador. Sin embargo, la Constitución no impone una medida básica de la cual debe partir la legislación y el control de regularidad, para este caso, no podría incorporar las disposiciones derogadas como una de sus partes. La pregunta no podría ser: ¿Cuál de los dos modelos neutraliza mejor las ventajas competitivas de la CFE? sino: ¿El legislador reglamentó razonablemente las ventajas competitivas de la CFE para compatibilizarlas con los principios de libre competencia y concurrencia y con los otros de rectoría económica del Estado? El diseño legal actual debe confrontarse directamente con el parámetro de control constitucional y no con el diseño legislativo anterior. Esto significa que para atacar la pregunta medular, debemos abandonar nuestra preferencia por cualquier de los modelos legislativos en cuanto a cuál de los dos desarrolla mejor el principio de libre competencia y concurrencia, para decidir solamente si el modelo legislativo implantado en 2021 se ajusta al parámetro de control constitucional fijado con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Es importante insistir en la diferencia entre los efectos de una inconstitucionalidad de las normas impugnadas en comparación con los otorgados en los precedentes señalados. En éstos, la expulsión de las normas alcanzó para restablecer las libertades de mercado vulneradas con las barreras de entrada. En cambio, respecto de la industria eléctrica, una declaratoria de inconstitucionalidad de las normas –si se hubiese alcanzado la mayoría calificada requerida– por contravención al principio de libre competencia y concurrencia, no hubiera resuelto el problema.

Es paradójico, entonces, que la decisión de la mayoría de los integrantes de este Pleno se preocupara tanto en proteger la libre competencia cuando los efectos de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad les habría generado un mayor perjuicio: la expulsión de las normas impugnadas hubiera implicado eliminar las reglas que en el 2021 modulaban las restricciones sobre las ventajas competitivas sobre la CFE para dejar al mercado a su suerte y permitir a la CFE valerse de todas sus ventajas competitivas.

Este problema no se discutió en las sesiones correspondientes porque la argumentación de la mayoría de los integrantes de este Pleno partía de la premisa incorrecta: en estas acciones de inconstitucionalidad comparábamos los preceptos legales derogados con los vigentes. Así, al concluir que los derogados propiciaban mayor competencia económica, debían restablecerse. Sin embargo, esa posibilidad es ajena a nuestros precedentes, pues nuestra doctrina no acepta que la inconstitucionalidad detectada en las leyes económicas



acarree la reviviscencia de leyes derogadas.³¹ Las normas derogadas no son parámetro de contraste y, por tanto, no pueden aspirar a ser restablecidas vía judicial. El parámetro de control de las normas ahora impugnadas deriva directamente de la Constitución, al tratarse de un mercado contemplado por la Constitución y perteneciente al terreno de la rectoría económica del Estado y éste no contempla una línea de base, como la mayoría de los integrantes del Pleno quería trazar incorrectamente a partir de los preceptos derogados.

En conclusión, el asunto que enfrentamos no versa sobre un mercado de transporte privado de nueva creación, indiferente para la Constitución, sino que se trata de un mercado contemplado en ella. El mercado de generación de energía eléctrica es estructurado, en sus elementos básicos, desde ese parámetro; su operación –sin embargo– se delega al Congreso de la Unión para su reglamentación. Ciertamente, el mercado de generación de energía eléctrica debiera tutelar las libertades económicas de los participantes, pero, a diferencia del mercado analizado en aquellos precedentes, aquí el autor de la reforma constitucional precisó que las reglas del mercado no provendrían de la interacción de esa libertad económica de los agentes, serían producto de la función legislativa.

Esa diferencia justifica la elección de un estándar de mera razonabilidad. Sólo en el caso de que el legislador no supere ese estándar de mera razonabilidad, esta Suprema Corte debe calificar esa interferencia legislativa como una barrera de entrada. Las barreras de entrada no son perceptibles a primera vista.

³¹ La reviviscencia es el remedio judicial que esta Suprema Corte ha determinado puede decretarse cuando determine la inconstitucionalidad de una norma y para llenar el vacío normativo que se generaría determina restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas. Este remedio judicial sólo se ha admitido en dos supuestos. En materia electoral y cuando se detecta una regresividad injustificada en materia de derechos sociales. Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 86/2007, de este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 778, del Tomo XXVI, diciembre de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 170878, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."

Cabe reiterar que esta Suprema Corte no ha determinado la reviviscencia cuando ha determinado que una ley es inconstitucional por establecer una barrera de entrada a la competencia económica, por lo que este remedio no se encontraba disponible de haberse logrado la invalidez de las normas impugnadas por violación a los principios de libre competencia y concurrencia.



Por tanto, su calificación como el resultado de la aplicación de un estándar de escrutinio. En este caso, para dilucidar si en el mercado de generación de energía se actualiza una barrera de entrada, debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario.

A lo largo de este voto he insistido en las implicaciones jurídicas diferenciadas que vendrían de examinar las porciones normativas impugnadas desde un principio u otro. Llegar a la conclusión de su invalidez por violaciones a la libre competencia implicaría expulsar las porciones normativas impugnadas y dejar al mercado funcionar sin la interferencia legislativa calificada como constitucionalmente inadmisibles porque las normas derogadas no integran el parámetro de control, ni la libre competencia y concurrencia se sujetan a la prohibición de no regresividad.

Estas posibilidades sí estarán disponibles al evaluar la validez de las normas impugnadas a la luz del derecho humano al medio ambiente. Al encontrar una violación al derecho al medio ambiente, en su vertiente de no regresividad, se nos exigiría expulsar del ordenamiento las normas producto de la interferencia legislativa irregular y colmar el vacío normativo con la reviviscencia de las normas abrogadas o con la confección de otras equivalentes como remedio judicial, como lo hemos hecho con otros derechos sociales.

En suma, si el Pleno hubiera aceptado la invalidez de las normas impugnadas, por mayoría calificada, acudiendo a los principios de libre competencia y concurrencia, el efecto de esa declaratoria habría sido la expulsión de esas normas del ordenamiento, así como entregar al mercado de generación de energía eléctrica libertad para operar sin ellas. Este resultado habría supuesto la desprotección del medio ambiente y habría permitido a los operadores del sistema optar por los criterios de su preferencia, incluido el de colocar a las energías limpias en segundo lugar.

Esto se debe a las propiedades distinguibles de cada uno de los principios. El de libre competencia o concurrencia, al no ser un derecho humano, sino un principio de jerarquía constitucional aplicable a la regulación económica, no se rige por el artículo 1o. constitucional; por tanto, no contiene un mandato de no regresividad. Por su parte, el derecho al medio ambiente sí se rige por el artículo 1o. constitucional y contiene un mandato de no regresividad; por tanto, su invalidez acarrearía la reviviscencia de las normas abrogadas o la integración de un remedio judicial equivalente como sucede con cualquier derecho social que es violado en su vertiente de no regresividad. Ambas



conclusiones se respaldan en una larga línea de precedentes que, de haberse alcanzado la mayoría calificada, la sentencia habría reiterado.³²

La diferencia entre ambos principios es su papel respecto a los vaivenes democráticos admisibles y deseables y cómo eso condiciona el rol de esta Suprema Corte en cada uno de ellos. El principio de libre competencia y concurrencia es uno de gran importancia que sirve para controlar las leyes, pero no desde una posición contra mayoritaria. En otras palabras, este principio no puede caracterizarse, en términos de Ronald Dworkin, como una "carta de triunfo contra las mayorías". Mientras el medio ambiente sí es un derecho opuesto legítimamente a los deseos de las mayorías. El medio ambiente está sustraído de esos vaivenes y más bien configura un ámbito de lo "indecidible", como lo diría Ferrajoli. Este ámbito se va integrando con cada avance sustancial. Por ello, el derecho al medio ambiente contiene un mandato de progresividad y una prohibición de regresividad sobre los órganos productores de derecho; el principio de libre competencia y concurrencia no contiene esos mandatos y prohibiciones.³³

En los precedentes en la materia se constata que en todos aquellos asuntos donde esta Corte ha encontrado una violación al medio ambiente, los efectos de sus sentencias consisten en la remediación del daño, riesgo o afectación medio ambiental. Mientras que en todos los casos en los cuales se ha descubierto la existencia de una violación a los principios económicos, el efecto ha sido la expulsión o inaplicación de la ley y nunca la confección de alguna norma ju-

³² Ver, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 189, del Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2015305, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

³³ En mi opinión es técnicamente inviable reconocer un principio de progresividad en el principio de libre competencia y concurrencia y, correlativamente, una prohibición de no regresividad a las autoridades productoras de derecho. En primer lugar, si ello fuera así, no habría justificación para no extender este tratamiento a los otros principios y fines de política pública contenidos en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Debemos recordar que libre competencia es uno más de los principios que integran el elenco de principios para política pública, que rigen y enmarcan la rectoría económica del Estado. En segundo lugar, si en todos estos principios existiera una prohibición de no regresividad, esa doctrina eliminaría la posibilidad de que los dos poderes tomaran decisiones de política pública, las cuales, por definición, deben ser resultado de compromisos entre sus distintos fines. Por ello, estimo que el principio de progresividad sólo es aplicable al *corpus iuris* de los derechos humanos y no a los principios que informan la potestad de rectoría económica del Estado.



dicial para integrar el vacío normativo; hemos afirmado que no corresponde a los Jueces sustituirse en el legislador en esta materia.³⁴

Una vez explicadas la metodología y la aproximación jurídica que –en mi opinión– debió seguirse por el Pleno, corresponde exponer mis disidencias y concurrencias con la decisión adoptada por aquél.

Voto concurrente respecto a la invalidez de los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción de la ley impugnada (apartado A y C)

La mayoría de los integrantes de este Pleno estimó que los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción II, entre otros igualmente relacionados, de la Ley de la Industria Eléctrica eran inconstitucionales por vulnerar los principios de libre competencia y concurrencia, contenidos en el artículo 28 constitucional. Las razones variaron, aunque coincidieron sustancialmente en la conclusión de que las disposiciones impugnadas son irregulares porque implican un retroceso en las condiciones de competencia económica entre quienes participan en el mercado.

Estoy de acuerdo con la invalidez de los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica. Sin embargo, mis razones son diferentes. No observo violación alguna a los principios de libre competencia y concurrencia, sino una vulneración al derecho humano al medio ambiente. Mi desacuerdo se basa en las razones que ya he expuesto: 1) la mayoría diluye el parámetro de control cuando filtra su preferencia legislativa de un modelo sobre otro, contrasta el régimen anterior con el actual y formula una pregunta ajena a este medio de control constitucional: ¿Cuál de las dos legislaciones es más favorable para la competencia económica?, lo que es más bien un problema de política de pública y no de derecho constitucional, y 2) el escrutinio apropiado para supervisar la legislación desde la competencia y concurrencia económica es el ordinario. Ya he dicho que las decisiones sobre política pública –el modelo económico entre ellas– amplían la deferencia que el Tribunal Constitucional debe al legislador. Desarrollo ahora mi posición con detalle.

³⁴ Por lo que respecta al medio ambiente, véase la tesis aislada 1a. CCXCIV/2018 (10a.), de la Primera Sala, visible en la página 397, del Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2018800, de rubro: "RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL."



¿El circuito normativo viola los artículos 25, 27 y 28 constitucionales?

En este caso, el parámetro de control debe integrarse con las normas introducidas por la reforma constitucional de 2013 que abrieron la generación de energía eléctrica a los particulares, lo que incluye todos los preceptos transitorios que abordan este aspecto. El modelo constitucional prescribe un modelo de mercado radicalmente distinto al existente antes de la reforma de 2013 y nuestra obligación es garantizar que el legislador no emita legislación que desconozca este modelo constitucional. Por tanto, si la Constitución fue reformada para elevar al nivel de jerarquía constitucional algunas reglas de mercado, sería nuestra obligación declarar la invalidez de aquellas leyes que intentarán revertirlas, aunque dichas leyes se sustenten en buenas razones de política pública. Esto sería innegable.

Ahora bien, luego de analizar detenidamente las normas constitucionales aplicables, especialmente, aquellas que han sido citadas como vulneradas, incluidas sus transitorios, concluyo: Ninguna de las normas constitucionales crea una regla sobre cómo será el orden de despacho de la energía eléctrica, ni las figuras contractuales vinculadas con dicho mercado. En lo que respecta a la energía eléctrica, sólo observo la existencia de tres reglas en la Constitución: 1) permitir la participación de los particulares en dicho mercado; 2) la Comisión Federal de Electricidad (CFE) deja de ser monopolio legal para convertirse en empresa productiva del Estado y competir con los particulares; y, 3) el modelo de mercado contará con políticas de inclusión de energías limpias.

La regla que establece la participación de los particulares se encuentra en los artículos 27 y 28 constitucionales. Ahí se nos dice: únicamente las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica integran el área de actividades estratégicas, sólo ahí están permitidos los monopolios; la Constitución incorpora una regla en cuanto a que la generación de energía eléctrica es un mercado en el que los particulares participarán ¿Qué pasaría si una ley secundaria prohibiera a los particulares participar en dicho mercado? Evidentemente sería inconstitucional.

La segunda regla surge del artículo 25, especialmente del artículo vigésimo transitorio. Esa regla enuncia que la CFE se convierte en una empresa productiva del Estado para competir con los particulares en el mercado de generación de energía ¿Qué pasaría si una ley secundaria cambiara la naturaleza de la CFE para protegerla de competir con los particulares? Nuevamente, esta ley sería francamente inconstitucional.



La tercera regla se encuentra en el artículo décimo séptimo transitorio constitucional y propone que la ley secundaria describa "las bases en que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto", y agrega que en materia de electricidad "la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes". ¿Qué pasaría si la ley secundaria exentara a los agentes económicos de cualquier obligación medio ambiental? Una vez más, la ley secundaria sería inconstitucional.

¿Dónde ubico mi disenso? Más allá de las tres reglas precisadas, no me parece que exista una regla adicional que imponga al legislador reglamentar el mercado de generación de energía con un orden de despacho basado en un sistema de subastas y con un modelo de costos marginales para contrarrestar las ventajas de infraestructura de la CFE. Tampoco veo alguna regla que diga algo más minimalista en el sentido de que el legislador debe evitar que la CFE utilice sus ventajas comparativas en su competencia con los particulares. En otras palabras, no encuentro en el parámetro de control una regla que diga cómo será la participación de los particulares en relación con la CFE, con todo y que ese comportamiento no sea –como es visible– indiferente a la Constitución. Como la Constitución no contempla esas bases mínimas, en mi opinión, la argumentación de la mayoría utiliza los contenidos de los preceptos derogados, lo cual rechazo, pues ello implicaría convertir la ley derogada en parámetro de control.

¿La Constitución prefiere un sistema de subastas sobre uno de contratos? ¿Prefiere un modelo de costos marginales sobre uno de costos unitarios? ¿Prefiere uno en que las centrales legadas y legadas externas no tengan prioridad de acceso a la red eléctrica nacional? En mi opinión, es evidente que la Constitución no pretende responder estas importantes preguntas de política pública. Más bien, delega al legislador secundario esas respuestas para que sea él justamente el quien materialice ciertos principios, entre ellos, el de competitividad y libre mercado. De ahí la importancia de insistir en que no estamos frente a una regla, sino ante un principio.

Evidentemente no estoy sugiriendo que la Constitución deba contemplar una regla para la cuestión que tratamos; las respuestas constitucionales eventualmente se extraerán implícitamente de su texto: muchas veces la solución constitucional aparecerá desde un principio genérico. Sin embargo, aun con estas metodologías, no es posible deducir una solución constitucional para la irregularidad de los preceptos impugnados desde la perspectiva del mercado y



la libre concurrencia. La solución constitucional es delegarle esta tarea al legislador, quien debe reglamentar el mercado de generación de energía eléctrica. De ahí que sea un mercado regulado y no un mercado dejado a la suerte del derecho privado. Si el legislador no excede sus facultades y toma decisiones racionales al respecto de este ámbito de competencia, no hay lugar para la inconstitucionalidad.

¿Cuál es la diferencia entre un mercado regulado y uno no regulado? Este Pleno ya la ha reconocido cuando resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, donde dijo:

"Los regulados son aquellos cuyo ingreso y operación requiere de permisos, licencias o concesiones otorgados por las autoridades, y los no regulados son aquellos que se sujetan al derecho privado. Ejemplo de los regulados son el mercado de tránsito público o el de telecomunicaciones. Ejemplo de no regulados son los de la comida y el de la ropa. Así, la diferencia entre ambos tipos de mercados es que, en los regulados, el Estado diseña y opera su estructura; mientras que, en los no regulados, esta función recae en las libertades económicas de los participantes.

"El artículo 28 constitucional contiene principios aplicables a ambos tipos de mercados; sin embargo, dicha aplicación debe ser diferenciada, ya que, en los regulados, debe reconocerse una libertad de configuración a las autoridades para reglamentar sus permisos, concesiones o autorizaciones, así como las condiciones de operación, siempre y cuando, al hacerlo, no impidan la existencia de un mercado mínimo con respeto de los principios del artículo 28 constitucional."

En el caso que nos interesa, el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal dice: "Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, *mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica*". (Énfasis agregado) Incluso, el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional respectiva establece que "la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de ese decreto". Ahora bien, ¿en qué condiciones deben competir los particulares con la referida Comisión? La



respuesta es contundente: la Constitución expresamente delega su definición al legislador secundario.

Aquí se puede apreciar uno de los defectos metodológicos de la argumentación de la mayoría, que me hace separarme de la misma, pues parecen colocar el modelo legislativo derogado como elemento de contraste para evaluar el modelo legislativo vigente. ¿Por qué afirmo esto? Sólo si se comparan ambos regímenes, se llega a la conclusión de que el régimen en disputa es inferior en su potencia para proteger la libre competencia y concurrencia. ¿Qué significa esto? Que la mayoría diagnostica la regresión en materia de libre competencia desde una norma no constitucional. Esto es incorrecto, pues el parámetro de control sólo se integra con cláusulas constitucionales, las cuales no establecen ningún parámetro base de un modelo de libre mercado del cual el legislador secundario no puede apartarse.

Esta Suprema Corte siempre ha entendido que cuando las condiciones de un mercado se confían al legislador para definir la forma de participación de los particulares, se afirma su libertad configurativa para escoger un modelo económico entre pluralidad de opciones. Esto no significa indefectiblemente que se permita que esta decisión sea arbitraria. Esto es cierto respecto de cualquier facultad legislativa. En definitiva, el legislador usará su facultad reglamentaria y para ello tendrá que armonizar los principios constitucionales. Corresponde al Tribunal Constitucional decidir si su regulación implica una modulación del principio de libre competencia y concurrencia. Dada la deferencia legislativa y la presunción de validez de sus actos, ese examen debe llevarse a cabo con un estándar de escrutinio ordinario.³⁵

El artículo 25 constitucional señala: "la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el

³⁵ Un escrutinio ordinario es el menos exigente de los estándares de escrutinio y se suele identificar igualmente como test de mera razonabilidad, el cual consiste en tres pasos: 1) determinar si la medida legislativa impugnada busca avanzar un fin constitucionalmente legítimo; 2) si esa medida se conecta razonablemente con ese fin constitucionalmente legítimo, sin necesidad de constatar que el legislador haya utilizado los medios menos gravosos y, 3) debe ser proporcional en sentido estricto. Al respecto véase la tesis aislada 1a. X/2022 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1724, del Libro 11, del Tomo II, marzo de 2022, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2024242, de rubro: "LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO."



desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución". El artículo 28 constitucional incluye los principios de libre concurrencia y competencia económica. Por tanto, la competitividad y libre concurrencia son principios que conducirán a un modelo de libre mercado. Sin embargo, debemos ser cuidadosos cuando caracterizamos las normas constitucionales. Tal como adelanté al identificar el parámetro de control que para mí resulta aplicable al análisis de estas normas, estos postulados constitucionales no son reglas, sino principios, aunque, en realidad, no son principios cuyo contenido se someterá al mandato de no regresividad. Por el contrario, son principios cuyo contenido se construirá aceptando el actuar racional del Estado para su operación adecuada y eficaz. Esta racionalidad –en virtud de la especialidad de los poderes públicos– será revisada en sede constitucional con un estándar de escrutinio ordinario.

Así, estoy en condiciones de justificar el sentido de mi voto. Las normas impugnadas que modifican el orden de despacho son válidas vistas desde los principios de libre concurrencia y competencia. Mis razones son cuatro: 1) ninguna de esas normas viola la primera de las reglas identificadas, pues no impiden la participación de los particulares en el mercado de generación de energía eléctrica; 2) tampoco vulneran la segunda de las reglas porque no desnaturalizan a la Comisión Federal de Electricidad y no la blindan para competir con los particulares; 3) de la misma forma, no violentan la tercera de las reglas, ya que no excluyen a las energías limpias de los requisitos que deben cumplir los agentes económicos; y, 4) las nuevas figuras de modelos de costos unitarios, contratos de cobertura, y prioridad de acceso de centrales legadas y legadas externas superan un estándar de escrutinio ordinario.

En efecto, el orden de despacho se justifica en un fin legítimo, como es asegurar las condiciones de continuidad y abastecimiento de energía eléctrica; las medidas legislativas adoptadas son idóneas para ese fin, porque privilegian aquellas relaciones contractuales que garantizan abastecimiento en un tiempo y cantidad determinada, en oposición a un sistema exclusivo de subastas que es más intermitente, y, finalmente, son proporcionales en sentido estricto, pues los beneficios esperados compensan los costos asociados a las libertades económicas involucradas de los agentes participantes. No obstante, como había anticipado, concuerdo con la invalidez de los artículos 4, frac-



ción VI, 26 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica; mis razones, sin embargo, son otras.

Hasta este momento he destacado la importancia metodológica de distinguir entre reglas y principios y en la necesidad de precisar el estándar de escrutinio aplicable. Estas precisiones metodológicas son pertinentes para explicar mi disenso con los argumentos de la mayoría que declaró la invalidez de los preceptos impugnados desde la perspectiva de los principios de libre competencia y concurrencia. Algunos de los integrantes de este Pleno utilizaron esos principios como si se tratara de una regla; quienes sí aceptaron que se trata de principios, aplicaron un estándar más exigente que el ordinario; en mi opinión, ambas conclusiones debieron rechazarse, tanto como el recurso a las normas derogadas de la Ley de la Industria Eléctrica para integrar un parámetro de libre competencia del cual el legislador no debe alejarse, a riesgo de ser regresivo.

Recordemos, la elección entre un estándar de escrutinio y otro, no es una decisión discrecional de los Jueces constitucionales. El nivel de escrutinio impide que los juzgadores filtren sus preferencias, las hagan pasar como exigencias constitucionales y las impongan a los órganos políticos. En otras palabras, mi opinión sobre si el modelo legislativo derogado constituye una mejor política pública en comparación con las normas vigentes es indiferente para la resolución del presente caso.

La teoría constitucional contemporánea ha ilustrado cómo la justicia constitucional es problemática hasta cierto punto. Esto ocurre porque la Constitución no sólo se compone de reglas de implementación mecánica donde las preferencias personales quedan excluidas. La Constitución se integra sobre todo de principios, cuya aplicación concreta se encuentra destinada a la controversia, pues la definición de su contenido puede generar un desacuerdo razonable en la comunidad jurídica. Los Jueces constitucionales, como lo sostuvo Ronald Dworkin, deben asegurar que esa aplicación se mantenga en el ámbito del derecho y no incursione en la política. Esto exige la construcción de una práctica interpretativa sostenida a lo largo del tiempo y a la cual deben guardar fidelidad los integrantes de un Tribunal Constitucional.³⁶ Los estándares de escrutinio que esta Corte ha construido representan nuestro esfuerzo para preservar la aplicabilidad de los principios constitucionales en el ámbito del

³⁶ Dworkin, R. (1967). The model of rules. University of Chicago Law Review 35 (1), 14-46.



derecho. Trascender esas fronteras nos conduciría –como advierte Dworkin– a la arbitrariedad judicial.

Nuestros precedentes se inclinan por un estándar de escrutinio ordinario respecto de las leyes que regulan mercados y cuestiones económicas. Hemos entendido que se trata de un ámbito donde el control judicial, dado el régimen democrático y la división de poderes, queda reducido a verificar la mínima razonabilidad de parte del legislador. La Primera Sala estableció esta metodología desde la Novena Época y desde entonces el Pleno de esta Suprema Corte la ha hecho suya.³⁷ Nuestra obligación era acudir a la metodología judicial esta-

³⁷ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 29, del Tomo XXIV, noviembre de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 173957, de rubro y texto: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: 'IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).', siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso –o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo–, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias."



blecida y resistir la tentación de inmiscuir nuestras preferencias, lo cual es una garantía de la imparcialidad en el ejercicio del control constitucional.

Los estándares de escrutinio delimitan la intervención legítima de la justicia constitucional en el funcionamiento de la democracia representativa. En materia económica, hemos recurrido a un estándar de escrutinio ordinario, pues ahí corresponde al legislador actuar con la mínima racionalidad y evitar la arbitrariedad, aunque también goza de un amplio margen para trabajar con el ensayo y el error. ¿Cómo se relaciona –entonces– un estándar de escrutinio ordinario con la política pública y la democracia? Muy sencillo. La justicia constitucional no está ahí para corregir lo que compete a los procesos democráticos y deliberativos. Insisto, suponer que la política pública llegó para quedarse –pues no puede adaptarse ni modularse– es contrario a los principios democráticos, según los cuales las personas pueden elegir –entre otras cosas– el rumbo económico del país. ¿Existe un ámbito no disponible a las mayorías? Sí y ese es tema que expongo a continuación.

¿Por qué las normas del circuito normativo violan el derecho al medio ambiente?

Para empezar, el medio ambiente no es una regla, sino un principio de derechos humanos, al cual sí le resulta aplicable el principio de no regresividad. A diferencia de los principios de libre competencia y concurrencia, el de medio ambiente es un instrumento constitucional que contrarresta la principal amenaza de nuestros tiempos: el cambio climático. En este tema la Corte cumple una función contra mayoritaria, lo que supone su *defensa* ante el ímpetu de las mayorías. Si concluyéramos que la ley contiene una regulación regresiva, sólo será válida si supera un estándar de escrutinio estricto. Es decir, si la ley persigue un fin imperioso, con los medios menos gravosos disponibles y si es proporcional en sentido estricto.³⁸

El derecho humano al medio ambiente está reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como por el Acuerdo de París, publicado en el Diario

³⁸ Ver, por ejemplo, la tesis aislada 1a. CCCXII/2013 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1052, del Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2004712, de rubro: "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS."



Oficial el 4 de noviembre de 2016. Debe integrarse también con otros instrumentos. Por ejemplo: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Convenio de Escazú, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2020; así como con la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, con independencia de su caracterización como parte del parámetro, en términos de la contradicción de tesis 293/2011, es un criterio útil para desentrañar las obligaciones del Estado Mexicano.

El Acuerdo de París es el primer tratado internacional que enlista los deberes jurídicos para frenar el cambio climático. Hablar de él en esta ocasión brindaba a este Pleno la oportunidad de desarrollar su contenido y favorecer la justicia-bilidad de las obligaciones de las autoridades para evitar la propagación de los gases efecto invernadero. Eso hubiese inaugurado una doctrina constitucional en este Tribunal Pleno respecto a una de las mayores preocupaciones del constitucionalismo contemporáneo: ¿Los Jueces constitucionales deben o no vigilar las políticas públicas que retroceden en la producción de energías limpias?

El Acuerdo de París tiene dos tipos de contenidos: unos comprometen a los Estados-Parte a lograr ciertas metas en determinado tiempo –las cuales excluyo de esta discusión– y otros que enumeran principios autónomos destinados a adoptarse por los Estados en el control de sus decisiones medio ambientales internas, con independencia de su relación con las metas prometidas. A continuación, me referiré al segundo de los puntos: los principios autónomos que delinean la política ambiental.

Del Acuerdo de París subrayo la pertinencia de los artículos 2, 4, 7, 9 y 10. Estas disposiciones introducen la existencia de un mandato de transición económica y social en los procesos de producción generadores de emisiones de gases efecto invernadero. De ellos también deriva una obligación para implementar una transferencia tecnológica consecuente con el fin mencionado, así como un principio de no regresión de lo logrado, a la luz de la obligación de preferir estrategias para lograr bajas emisiones de gases efecto invernadero.

Mi disidencia con los integrantes de este Tribunal Pleno, que sostuvieron la validez de los preceptos impugnados acudiendo a la interpretación conforme de su contenido, descansa en que ellos no detectan que el Convenio de París tiene



esos dos tipos de prescripciones. Así, no basta condicionar la validez de las normas combatidas al hecho de que el gobierno cumpla con sus metas de emisiones de gases con efecto invernadero con otros medios. Lo relevante son los principios autónomos en ese convenio, los cuales obligan a los Jueces constitucionales a supervisar la validez de las decisiones legislativas que impliquen regresión en la transición económica y tecnológica dirigida a evitar los efectos del cambio climático, sin reparar sólo en el cumplimiento de las metas por más que éstas sean el objetivo deseable y medible. En otras palabras, la interpretación conforme de los artículos impugnados no es técnicamente viable. El Acuerdo de París establece claramente un camino, una línea a seguir, para el comportamiento estatal y para la interpretación constitucional, y no sólo impone el cumplimiento de metas numéricas. O caminas o no caminas por esa línea ascendente: tu caminar no está sujeto a interpretación conforme y menos fundada en objetivos numéricos que, además, como tales, no se pueden ajustar interpretativamente. En otras palabras, el Acuerdo de París no autoriza a seguir generando emisiones que causarán un daño específico porque al final creemos que las reduciremos con otros medios. Es sencillo: siempre será mejor y obligatorio no emitirlas. Mezclar esos dos tipos de disposiciones y subordinar los principios a los números es desnaturalizar las finalidades del Acuerdo de París.

La utilización de lo que identifico como la segunda parte del parámetro de control del Acuerdo de París –principios autónomos aplicables con independencia de las metas específicas– supone también un cambio de entendimiento de la función de control de constitucionalidad sobre las leyes que regulan los mercados. Clásicamente, los tribunales constitucionales han establecido que los órganos representativos gozan de un poder legítimo para crear modelos de explotación de los recursos naturales con el fin de producir utilidades medibles cuantitativamente. Sin embargo, los principios autónomos del Convenio de París nos obligan a trascender ese entendimiento para hacernos responsables de garantizar que las autoridades incluyan dentro de esos modelos la consideración de beneficios cualitativos relacionados con la integridad del medio ambiente.

La interpretación conforme rechaza ese cambio de entendimiento, pues se construye sobre la idea de que los beneficios más amplios que ofrece el medio ambiente y la reversión del cambio climático pueden ser objeto de transacción en los cálculos de corto plazo del legislador. En otras palabras, la interpretación conforme permite al legislador dar prioridad a sus cálculos de previsión



económica y le otorga una licencia configurativa reprochable a la luz del Acuerdo de París: el legislador puede concentrarse en resolver nuestras necesidades económicas actuales y postergar atender las implicaciones ambientales. Mi criterio no admite matices en este punto: el principio de progresividad en las medidas para revertir el cambio climático no es aplazable para el legislador. En esta materia no cabe apelar a las soluciones futuras.

Nuestro Texto Constitucional incluye contenidos que también nos imponen ejercer un control sobre las políticas públicas contrarias a la sustentabilidad del desarrollo económico y que, por tanto, conforman una unidad normativa con los referidos preceptos del Acuerdo de París. Este parámetro de control está constituido por los artículos constitucionales incluidos en 2013. El artículo 25 enuncia que la participación de los particulares en los mercados cuidará el medio ambiente, y el artículo décimo séptimo transitorio dice que "en materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes". Por tanto, nuestro Texto Constitucional también nos obliga a evadir la tentación de alentar al legislador a emitir leyes que produzcan ganancias a corto plazo y coloquen el crecimiento económico por encima de la devastación ambiental y el bienestar de la gente.

Este Tribunal Pleno debió implantar el derecho al medio ambiente como el principal parámetro de control sobre las normas impugnadas. Debió afirmar que el papel de este Tribunal Constitucional es frenar a las mayorías legislativas en cualquier intento de regresividad en las medidas de transición hacia la neutralidad climática en la producción de energía, lo que incluye la reducción de gases con efecto invernadero.

En palabras contundentes: la regresión en el camino hacia la reversión del cambio climático es justiciable.

De haberse alcanzado la mayoría calificada alrededor de esta decisión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se habría añadido a los Tribunales Constitucionales que han abierto este camino. Por ejemplo, la sentencia dictada por la Suprema Corte de Holanda el 20 de diciembre de 2019, en el *Caso de la Fundación Urgenda Vs. el Estado Holandés*, en el cual se acogió el reclamo de la fundación acerca de que el gobierno de ese Estado estaba obligado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje mayor al que había proyectado. Esta decisión fijó el contenido de las obligaciones



estatales en materia de protección de derechos humanos, especialmente, aquellas relacionados con el derecho al medio ambiente. En su sentencia, esta Corte dispuso que la libertad configurativa de las ramas políticas en materia económica queda subordinada, en materia ambiental, a los principios de precaución y a un deber de cuidado, los cuales obligan a tomar medidas preventivas y concretas contra el riesgo, incluso si no existe certeza sobre la materialización del daño.³⁹

De la misma forma, la Corte Suprema de Irlanda, al conocer del *Caso Friends of the Irish Environment Vs Government of Ireland*, resuelto el 31 de julio de 2020, invalidó un plan nacional de mitigación diseñado por el gobierno. La Corte resolvió que ese plan era insuficiente a la luz de las obligaciones del Estado para evitar el cambio climático. En su sentencia, la Corte encontró que el plan era revisable con base en el derecho al medio ambiente, pero que ciertamente no correspondía a ese tribunal evaluar su conveniencia, sino examinar si cumplía con los lineamientos jurídicos provenientes de las obligaciones del gobierno en lo relativo al medio ambiente. En el caso, el vicio de invalidez fue la ausencia de una reglamentación precisa para lograr el objetivo de la transición nacional. Entonces, el tribunal condenó al gobierno a diseñar y emitir un nuevo plan que incluyera medidas concretas hasta un periodo que llegue al 2050.⁴⁰

Finalmente, cabe añadir a esta lista ejemplificativa de precedentes de derecho comparado, la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Alemán, en la cual determinó que era inconstitucional una ley federal sobre cambio climático (emitida en diciembre de 2019), la cual establecía los umbrales de emisiones de gases con efecto invernadero permitidos hasta el periodo comprendido de 2030, al estimar que era incompatible con los derechos fundamentales. En la sentencia se destacó que esa ley carecía de las especificaciones para garantizar las reducciones necesarias del 2031 en adelante, lo cual se fundamentó

³⁹ Este asunto se registró con el número C/09/456689/HAZA 13-1396, e inició una con petición suscrita por la fundación actora y dirigida al Primer Ministro de Holanda, en el cual se le solicitaba tomar medidas para garantizar la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero, la que fue respondida en sentido negativo. Esta respuesta fue combatida en los tribunales, hasta llegar a la Suprema Corte de ese país.

⁴⁰ Este juicio se inició para impugnar el Plan Nacional de Mitigación, publicado el 19 de julio de 2017 y fue promovido por una asociación civil sin fines de lucro. En la sentencia, la Corte Suprema de ese país utilizó un parámetro de control que incorporó a la Ley del Clima de 2015.



en la provisión de la ley básica que obliga a tomar acciones en materia de cambio climático, enfatizando que los Jueces deben tutelar la constitucionalidad de la transición a la neutralidad climática.⁴¹

El parámetro de control en materia medio ambiental es amplio y este caso hubiera ofrecido la oportunidad a este Pleno de relacionar los distintos instrumentos internacionales y de darles operatividad. Del Convenio de Escazú son aplicables los artículos 3, 7 y 8 los cuales contienen los principios de no regresión en materia medio ambiental, preventivo y precautorio; el derecho de participación pública en la toma de decisiones medio ambientales, así como el derecho de acceso a la justicia medio ambiental.

Finalmente, la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a los Estados Parte a ejercer un control de convencionalidad, que incluya al medio ambiente; la obligación de aplicar este estudio a los planes de desarrollo económico; la existencia de un principio de la función ecológica de la propiedad, y el *principio in dubio pro natura*.

El principio de la función ecológica de la propiedad reconoce que la propiedad es un derecho que otorga a su titular la potestad de usar una cosa y aprovechar sus frutos con libertad; pero asigna responsabilidad al Estado para intervenir en el ejercicio de esas libertades cuando se generen externalidades negativas sobre el medio ambiente. El principio precautorio exige la toma de medidas anticipatorias para prevenir daños al ambiente aun ante la falta de certeza científica sobre los eventuales daños ambientales de una actividad o conducta. El principio preventivo opera una vez se detectan riesgos medio ambientales, e implica la obligación de tomar medidas eficaces para contener dichos riesgos. El principio *in dubio pro natura* dispone que ante la duda sobre los posibles daños que una decisión producirá en el medio ambiente, se elija la protección medio ambiental, aunque dichos riesgos terminen por desvirtuarse con mejor información. El principio de no regresividad ha sido explorado por esta Suprema Corte y en la Primera Sala hemos resuelto que abarca la obligación de las autoridades de no retroceder en el grado de protección de un derecho humano a menos de que cualquier decisión venza después de un escrutinio estricto.

⁴¹ La sentencia recayó a una serie de juicios entablados por personas físicas y asociaciones civiles en contra de la Ley Federal de Cambio Climático de 2019, los cuales se identifican con los siguientes datos: 1BvR 2656/18, BvR 288/20, 1BvR 96/20 y 1BvR 78/20.



Las preguntas relevantes son, en primer lugar, si los preceptos impugnados retroceden en el camino previamente fijado hacia la transición tecnológica para reducir los gases con efecto invernadero y frenar el cambio climático y, en segundo lugar, si ese retroceso fue producto del cumplimiento de los principios medio ambientales, como lo es precautorio, de participación pública en la toma de decisiones, *in dubio pro natura* y función ecológica de la propiedad. A diferencia del análisis emprendido al amparo de los principios de libre competencia y concurrencia, aquí es importante introducir a las normas derogadas como base inicial porque el derecho al medio ambiente incluye la prohibición de no regresión.⁴² Por tanto, corresponde realizar un ejercicio comparativo entre las normas derogadas y las vigentes.

De las normas impugnadas, se desprende una conclusión: el orden de despacho existente antes de la reforma priorizaba aquellas energías cuyos costos variables fueran menores en el mercado, siendo éstas, principalmente, la eólica y la solar. La reforma cambió el orden de despacho de energía eléctrica y ahora se garantiza el acceso, en primer lugar, a los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el acceso a los medios de suministro de energías limpias. Es cierto que los contratos de cobertura referidos pueden cumplirse con energías limpias. Sin embargo, lo problemático constitucionalmente es la eliminación de la regla de preferencia que solía proteger las energías limpias. Por otra parte, es cierto también que los certificados de energía limpia no fueron modificados en sus méritos; el meollo no está ahí. Al suprimir las condiciones de su otorgamiento, se elimina el incentivo legal de inversión en ese tipo de tecnologías. Esta aproximación es constitucionalmente inadmisibles, pues no supera un estándar de escrutinio estricto.

Por tanto, viene a cuento la prohibición de regresividad. En esta línea argumentativa es técnicamente viable aquello que era imposible con fundamento en los principios de libre competencia y concurrencia: evaluar comparativamente, en una dimensión horizontal, las disposiciones derogadas y las actualmente vigentes para descartar si el nuevo modelo legislativo es regresivo respecto a lo antes protegido. Como lo hemos determinado en casos equivalentes de

⁴² El Convenio de Escazú contiene una previsión expresa sobre el principio de progresividad y su correlativa prohibición de no regresividad, en su artículo 3, inciso c), que establece que "[c]ada parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente acuerdo": ... "c) principio de no regresión y principio de progresividad".



derechos sociales, la regresividad se acredita cuando "una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios otorgados anteriormente al amparo del derecho social".⁴³

En distintos precedentes hemos dicho también que "[e]l deber de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a no dar marcha atrás. De modo que las prestaciones concretas otorgadas en un cierto momento constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de esos derechos". Una medida regresiva sólo será válida si supera un estándar de escrutinio estricto.⁴⁴ Ahí se exige a los Jueces constitucionales una intervención judicial más severa, pues se lidia con contenidos –derechos humanos– que se presentan como "cartas de triunfo", las cuales desafían legítimamente a las posiciones mayoritarias.

Examinemos ahora el cambio legislativo impugnado. Es cierto que éste responde a un fin legítimo; esto es, garantizar el derecho de acceso a la energía eléctrica y cumplir con el elemento de continuidad, como parte de la seguridad de despacho, lo cual satisfaría la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones baja. Es con estos fines que el legislador introdujo una nueva forma de adquisición de energía eléctrica mediante los contratos de cobertura de compromiso de entrega física. Ahora bien, esta finalidad por sí misma no basta para reconocer la validez; es necesario someter la decisión legislativa a una intensidad de revisión mayor, pues presumiblemente estamos ante una medida que afecta la vigencia y esfera

⁴³ Ver la tesis aislada 1a. CXXVII/2017 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 219, del Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2015132, de rubro: "DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. FORMA DE ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LAS MEDIDAS REGRESIVAS DE RESULTADO Y NORMATIVA."

⁴⁴ Ver la tesis aislada 1a. CXXVI/2017 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 219, del Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2015133, de rubro: "DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA REGRESIVA EN LA MATERIA DEPENDE DE QUE SUPERE UN TEST DE PROPORCIONALIDAD.". Conviene aclarar que más allá de la nomenclatura utilizada en la tesis, la ejecutoria de la cual proviene resuelve la pregunta sobre la regresividad acudiendo a un test de escrutinio estricto, al haberle aplicado el paso "de necesidad" con la exigencia equivalente. En realidad, lo que es distinguible es –como lo elaboro a lo largo de este voto– la intensidad con la que se revisa la medida adoptada y la exigencia que se le coloca para declararla como válida. De la tesis invocada y la ejecutoria de la que surge queda claro que una medida presumiblemente regresiva sólo será hallada válida cuando supere el más intenso de los escrutinios.



de protección de un derecho humano y compromete los avances logrados; es decir, podría tratarse de una medida regresiva. De ahí que no baste con comprobar que el legislador pretendió alcanzar un fin legítimo con las normas impugnadas, sino que es necesario constatar que se haya buscado realizar un fin imperioso.

En mi opinión, pende sobre los citados preceptos legales una fuerte sospecha de regresividad porque eliminaron reglas que reservaban a las energías limpias una ubicación preferente en el mercado de generación de electricidad. Es decir, estas nuevas normas eliminaron medidas que colocaban a México en el proceso de transición tecnológica para eliminar los gases con efecto invernadero y para frenar el cambio climático en consonancia con el Acuerdo de París. En el caso concreto, las normas impugnadas no superarían un estándar de escrutinio estricto. Si bien la continuidad y calidad del suministro de energía eléctrica puede calificarse como un fin legítimo, de ninguna manera alcanza el carácter imperioso que justificaría la regresión y, que supone, cumplir el primer paso de un escrutinio tan exigente.

El acceso a la electricidad es parte de un servicio público indispensable, pero eso no es suficiente para atribuirle el carácter de derecho humano. Concluir que el abastecimiento de cualquier bien público previsto en la Constitución es un fin imperioso que justifica la reducción de cualquier derecho humano, terminaría invirtiendo el orden prioritario que los derechos humanos debieran tener sobre las reglas del mercado. Aun y cuando este Pleno llegara a concluir que estos fines sí deben calificarse como imperiosos, la medida discutida no supera la grada de necesidad porque existen otros medios alternativos menos gravosos para obtener el mismo resultado.

En efecto, si la medida legislativa pretendía garantizar la continuidad y una mejor calidad, así como mejores condiciones de acceso a la energía eléctrica se pudo acudir a medidas disponibles ordinariamente y que se suelen usar cuando se pretende ampliar las condiciones de acceso a un servicio público. Por ejemplo, una mayor inversión en obra pública dirigida a proveer a la CFE de infraestructura de producción de energías limpias hasta alcanzar los niveles deseados. Con esto, la CFE habría ampliado su producción y su oferta a los consumidores, y se habría vuelto más competitiva. Esta nueva inversión accedería, además, a los certificados de energía limpia. Otra alternativa habría sido incentivar a los agentes económicos privados, para subir su oferta de producción de energía, con subsidios que redujeran sus costos y ampliaran sus índices de producción. Incluso, el legislador pudo diseñar un esquema de impuestos especiales para financiar estos proyectos o recurrir a los múltiples instrumentos de financiamiento habilitados por la Constitución.



Evidentemente no corresponde a esta Suprema Corte seleccionar de, entre las acciones disponibles, la más pertinente. Los ensayos hipotéticos son meros ejercicios para reconocer la existencia de posibilidades y, con ello, diagnosticar la *necesidad* de la decisión legislativa. A la Corte le toca simplemente observar si el legislador acogió aquella medida que reducía el umbral de protección medio ambiental logrado, lo que le ganaría de inmediato el calificativo de la más gravosa. Nada importaría si la medida legislativa impugnada resultara más eficiente en términos económicos. El paso de *necesidad* en el test acarrea la verificación de la disponibilidad y existencia de alternativas menos gravosas para llegar al fin, no en términos económicos, sino en referencia al derecho humano vulnerado.

Esta conclusión surge del parámetro de control constitucional medio ambiental. Cualquier medida que suponga darle un trato preferencial a las llamadas energías sucias será –en principio– más gravosa, de acuerdo con el principio de la función ecológica de la propiedad. Además, la medida tampoco superaría la grada de proporcionalidad en sentido estricto. En este análisis entran los principios: precautorio, preventivo e *in dubio pro natura* ¿Cómo saber si los beneficios en las condiciones de continuidad y calidad de la prestación del servicio de energía eléctrica superan los costos generados al medio ambiente y al cambio climático? Como es obvio, no podemos responder esta pregunta con certidumbre científica. Es precisamente para este tipo de preguntas que se adoptaron principios que obligan al Tribunal Constitucional a una misma conclusión todas las veces: en caso de duda sobre los daños medio ambientales, se debe optar por la protección del medio ambiente.

Por estas razones, mi voto fue por la invalidez⁴⁵ de los artículos 4, fracción VI, 26 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica.

Ahora bien, tan pronto se comparasen los preceptos legales derogados con los impugnados, se concluirá que los vigentes son regresivos. En consecuencia, si una mayoría calificada se hubiese pronunciado por la detección de una violación al derecho al medio ambiente, el efecto de la invalidez habría sido la reviviscencia⁴⁶ de las normas derogadas porque estas últimas garantizaban una mayor protección.

⁴⁵ Como lo preciso al inicio de este voto, al referirme a la invalidez debe entenderse que es equivalente a señalar que el argumento de la parte actora es fundado en este aspecto y, por tanto, suficiente para lograr su pretensión.

⁴⁶ La reviviscencia es el remedio judicial que esta Suprema Corte ha determinado puede decretarse cuando determine la inconstitucionalidad de una norma y para llenar el vacío normativo que se



Voto concurrente respecto de los apartados B, E y F

En este capítulo, formularé otro voto concurrente. Éste me servirá para separarme de algunas consideraciones de otros apartados, para clarificar mi criterio y añadir razones y fundamentos necesarios para la resolución de las preguntas de fondo. Ordenaré mis precisiones de acuerdo con la división temática del proyecto original.

Apartado B: Del trato nacional a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

En este apartado, la sentencia responde negativamente a la pregunta formulada por los promoventes, consistente en determinar si las normas legales impugnadas violan distintos tratados internacionales comerciales de los cuales el Estado Mexicano es Parte.

Coincidí con la decisión de calificar como infundado este planteamiento de la parte actora, ya que suscribo que en una acción de inconstitucionalidad, este Pleno sólo está facultado para evaluar la validez de las leyes desde la perspectiva del parámetro de control. Cualquier pronunciamiento que suponga responder a una interrogante distinta, como sería decidir si la ley impugnada es compatible con normas infraconstitucionales que no son parte del parámetro de control, debe desestimarse.

De esta manera, considero que la regla denominada de "trato nacional" contenida en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, así

generaría determina restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas. Este remedio judicial sólo se ha admitido en dos supuestos. En materia electoral y cuando se detecta una regresividad injustificada en materia de derechos sociales. Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 86/2007, de este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 778, del Tomo XXVI, diciembre de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 170878, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."

Cabe reiterar que esta Suprema Corte no ha determinado la reviviscencia cuando ha determinado que una ley es inconstitucional por establecer una barrera de entrada a la competencia económica, por lo que este remedio no se encontraba disponible de haberse logrado la invalidez de las normas impugnadas por violación a los principios de libre competencia y concurrencia.



como en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, no es parte del parámetro de control constitucional; ese contenido no es un derecho humano, sino una regla de trato comercial aplicable a los agentes económicos.

Al resolver las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, este Pleno expresó contundentemente que sólo serían parte del parámetro de control las disposiciones de los tratados internacionales que reconocieran derechos humanos. Esto significa que son los contenidos de derechos humanos y no los tratados internacionales los que integran el parámetro de control.

En el presente caso, una regla de trato en las relaciones comerciales no debiera calificarse como un derecho humano, ni siquiera como una vertiente del derecho humano a la igualdad y/o no discriminación; las reglas de trato comerciales no se relacionan con el principio de igualdad ante la ley o con su contenido, sino con las reglas del mercado. Suponer lo contrario distorsionaría el parámetro de control; de pronto, todas las reglas de los distintos mercados descansarían en un principio genérico de igualdad el cual borraría la distinción entre el ámbito de constitucionalidad y el de legalidad; así, toda determinación comercial terminaría por ser analizada como un problema de derechos humanos.

Si bien mi voto fue a favor de este apartado, me reservo mi opinión sobre la caracterización del contenido de esos tratados. El proyecto original contenía algunas líneas que parecieran adelantar algunas conclusiones sobre su sentido normativo, respecto de las cuales, hasta este momento, me separo.

Apartado E. Estudio del artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica

La pregunta a dilucidar en este apartado fue si el artículo 12, fracción de I, de la Ley de la Industria Eléctrica es inconstitucional por actualizar una invasión perpetrada por el Poder Legislativo en detrimento de la Comisión Reguladora de Energía, la cual cuenta con competencias propias atribuidas por la Constitución.

La sentencia reconoce la validez del artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual establece que la Comisión Reguladora de Energía está facultada para "otorgar los permisos a que se refiere esta ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional, establecidos por la secretaría y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación".



Me adhiero a la validez; esta norma no implica una invasión de competencias en perjuicio de la Comisión Reguladora de Energía. Sin embargo, la sentencia no propone razones y fundamentos suficientes para contestar el planteamiento de la demanda. La parte actora de este juicio acudió ante esta Suprema Corte y formuló una pregunta de mayor alcance que aquella que fue finalmente contestada. La impugnación del artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica cuestionaba si el legislador no había desconfigurado un sistema de equilibrios institucionales diseñado para garantizar la autonomía de órganos constitucionales como la Comisión Reguladora de Energía.

Así, la respuesta de este Pleno no debió constreñirse –tal como lo hace la sentencia– a verificar la invasión de competencias en perjuicio de la Comisión Reguladora de Energía. Este Pleno debió aprovechar la oportunidad para ahondar en las condiciones de aplicación del modelo de Estado regulador en el nuevo diseño legislativo para asegurar que éste no afectase las condiciones constitucionales de garantía de la independencia de este órgano.

Ahora detallaré las razones que –a mi parecer– debieron añadirse a la sentencia, las cuales divido, a su vez, en dos subapartados: 1) autonomía de la Comisión Reguladora de Energía en el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica y, 2) el modelo de Estado regulador en la Ley de la Industria Eléctrica.

Autonomía de la Comisión Reguladora de Energía en el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica

Comparto que el artículo impugnado no genera una invasión de competencias en perjuicio de la Comisión Reguladora de Energía; sin embargo, la respuesta de la ejecutoria es insuficiente. Me parece que la mayoría se conforma con las premisas de que la referida Comisión no tiene la jerarquía de un órgano constitucional autónomo, y que, al formar parte del Poder Ejecutivo, tiene la obligación de coordinarse y sujetarse al control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional. En otras palabras, para la mayoría, no existe una invasión de competencias pues, aunque la Comisión Reguladora de Energía mantiene el poder de decisión final, es dependiente del Poder Ejecutivo y, como tal, acatará sus directrices y criterios.

Aunque la Comisión Reguladora de Energía no sea un órgano constitucional autónomo en sentido estricto, sí es un órgano previsto en la Constitución, quien la dota de facultades propias y garantías de autonomía. Esta caracterización surge de la interpretación conjunta de dos disposiciones constitucionales. Por una parte, el artículo 28 constitucional dispone que "[e]l Poder Ejecutivo con-



tará 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". Por otra parte, el artículo décimo transitorio, inciso c), del decreto de reforma constitucional establece que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía "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 existencia de estas previsiones constitucionales implica que la Comisión Reguladora de Energía tiene un ámbito de facultades propias y exclusivas que debe ejercer con independencia de la voluntad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; sus atribuciones y facultades provienen directamente de la Constitución y no de leyes ni de decretos o reglamentos del Ejecutivo. La sentencia se equivoca cuando elude el desarrollo de criterios para garantizar a este órgano condiciones de autonomía técnica para ejercer sus facultades; la más relevante, la emisión de los permisos de generación de electricidad que le fue otorgada por la Constitución.

En efecto, la sentencia no responde a la pregunta propuesta por los promoventes: ¿La Secretaría de Energía podría imponer cualquier plan a la comisión señalada y condicionar el ejercicio de sus facultades en cualquier sentido? Desde mi perspectiva, la respuesta a esta pregunta es negativa; la Secretaría de Energía sólo diseñará directivas relacionadas con su ámbito de aplicación, sin afectar cuestiones que son competencia exclusiva de ese órgano. En otras palabras, los planes adoptados por el artículo impugnado no subordinarían ni condicionarían las facultades propias y exclusivas de la Comisión Reguladora de Energía.

Así, se debe reconocer la validez de la norma impugnada, pero dicho reconocimiento debe basarse en la única interpretación constitucionalmente admisible; es decir, una interpretación conforme con el artículo 28 constitucional para concluir que los planes de la Secretaría de Energía sólo son aceptables si no lidian con cuestiones estrictamente técnicas y no desplazan a la Comisión Reguladora de Energía en el ejercicio de su autonomía técnica. Si eso no fuera así, la Comisión quedaría en libertad de delimitar el alcance de esos planes con el fin de resguardar su autonomía técnica. Su posición constitucional única impide que se le trate como un órgano subordinado a alguna Secretaría de Estado. La sentencia debió incorporar una consideración que afirmará que la secretaría del ramo no impondrá requisitos técnicos para la emisión de permisos, lo cual es acorde con la función técnica de la Comisión Reguladora de Energía. Lo contrario –una participación o supervisión de la secretaría del



ramo— supondría una invasión indeseable de las competencias y facultades de dicha Comisión.

Esas consideraciones habrían permitido a los agentes del mercado de generación de energía cuidar la aplicación de la norma impugnada y dar seguimiento al contenido de los planes de la Secretaría de Energía. Sabrían que la constitucionalidad en abstracto no es una constitucionalidad absoluta que abarca de una vez y para siempre todos los actos secundarios de aplicación. La interpretación conforme es justo eso: la constitucionalidad de la norma queda condicionada a que sus actos de aplicación se dirijan en determinado sentido.⁴⁷ En el caso, es claro que los planes previstos por la norma no deben invadir o afectar el ámbito de atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía. Esta construcción argumentativa era fundamental e informaría adecuadamente a los agentes del mercado de generación de energía sobre estos márgenes y límites de la manera más precisa posible. En conclusión, la norma es válida pero su interpretación debe adecuarse para impedir distorsiones. Dado que estoy de acuerdo con la validez, pero mis razones son diversas y adicionales —en estricta disciplina constitucional— asumiré una concurrencia.

El modelo de Estado regulador en la Ley de la Industria Eléctrica

El Pleno no ofrece criterios sobre el alcance del diseño de Estado regulador⁴⁸ relacionado con el mercado de generación de energía eléctrica. Fue incorrecto que estos criterios se limitaran al análisis del artículo 21, fracción I, de la Ley General de la Industria Eléctrica y no a todo el conjunto de normas combatidas, como hubiera sido técnicamente posible en un medio de control abstracto como es la acción de inconstitucionalidad, en el que, además, se impugnó la totalidad del circuito legislativo. En este apartado me gustaría abordar la independencia o autonomía de los órganos constitucionales autónomos, con facultades relevantes en materia de energía, de acuerdo con el parámetro de control del Estado regulador, especialmente, la Comisión Federal de Competencia Económica. Los demandantes reprochan constantemente que la nueva reglamentación del legislativo altera el equilibrio de facultades de distintos

⁴⁷ Ver la tesis P. IV/2008, de este Tribunal Pleno, visible en la página 1343, del Tomo XXVII, febrero de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 170280, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."

⁴⁸ Ver *supra* 23.



órganos que antes garantizaban una regulación técnica de ese mercado. La contestación a ese reproche debió ser una interpretación conforme. Es decir, la Corte debió señalar que todas las normas impugnadas se entenderían en el marco de una interpretación sistemática y armónica del artículo 28 constitucional y el modelo de Estado regulador, a las cuales les aplica de manera transversal. Se explica.

El artículo 28 constitucional prescribe dos cosas: 1) la prohibición de los monopolios y, 2) la prohibición de las prácticas monopólicas. Dentro de estas últimas se incluyen las concentraciones, así como "todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

En mi opinión, la sentencia no logra captar el parámetro de control totalmente. Cuando dice solamente que los preceptos impugnados no invalidados son neutros respecto de los agentes económicos y no asignan alguna ventaja legal a CFE, sólo examina que el legislador no haya violado la primera de las prohibiciones. Sin embargo, no revisa si los preceptos chocan con la segunda prohibición justo por propiciar prácticas monopólicas, aunque no diseñen un monopolio formalmente hablando.

¿Cómo saber si una ley neutra propicia o genera condiciones para prácticas monopólicas? La respuesta pasa por lo que este Pleno ha denominado el parámetro de control del Estado Regulador, tal como lo definimos al resolver la controversia constitucional 117/2014. La Constitución ha confiado la calificación de estas prácticas a la Comisión Federal de Competencia Económica, quien tiene facultades propias y oponibles a los otros poderes. Es importante recordar que para decidir si una práctica es monopólica, debe observarse, en primer lugar, la existencia de un mercado relevante y la identificación de un agente con poder sustancial de mercado; en segundo lugar, la existencia de una conducta que genere un desplazamiento de la competencia. O, en otro supuesto, debe indicarse la existencia de un acuerdo o coordinación entre agentes cuyo propósito o efecto sea el desplazamiento de competidores dentro de un mercado relevante. A las primeras prácticas se les denomina relativas y a las segundas absolutas.

En mi opinión, los integrantes de este Pleno no tenemos los elementos ni las herramientas jurídicas para determinar si las normas impugnadas violan esta parte del parámetro de control constitucional en un control abstracto. Sin embargo,



sí podemos realizar una interpretación conforme de aquellas para permitir que el órgano constitucional autónomo que sí puede identificar, analizar y corregir las prácticas monopólicas ejerza sus potestades para evitar que esas normas violen esa parte del parámetro de control.

La única respuesta correcta a este problema es una interpretación sistemática de la Constitución. Por ello, mi conclusión es que la Comisión Federal de Competencia Económica tiene expeditas sus facultades para evitar que la legislación viole, en su aplicación, el parámetro de control constitucional. En varias ocasiones hemos distinguido entre los vicios de invalidez en el contenido de las normas legales en oposición a los vicios en su aplicación. En otras palabras, las leyes serán inconstitucionales por su promulgación o por su aplicación concreta. En mi opinión, la sentencia debió comprender la integridad del parámetro de control constitucional y no sólo decidir que el contenido de las normas impugnadas es neutro respecto de los competidores. El Pleno debió entender que las normas impugnadas inciden en el alcance de las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica. Esa premisa les habría obligado a condicionar las sucesivas interpretaciones de las normas impugnadas para cerciorarse de que el legislador no vulnerara la prohibición de propiciar prácticas monopólicas.

No paso por alto la existencia de algunos precedentes que sugerirían lo contrario. Por ejemplo, la Primera Sala resolvió, en el amparo en revisión 761/99, que los notarios no estarían sujetos a las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica pues ejercían la función estatal de la fe pública. Por su parte, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 415/2015, sostuvo, respecto de Pemex, un criterio similar: su función pública impedía quedaran sujetos a las facultades de dicho órgano constitucional autónomo.

Ahora bien, este Pleno no había tenido la oportunidad de dilucidar si el mercado de generación de energía eléctrica y, en consecuencia, las empresas productivas del Estado también quedan exentas del control de la Comisión Federal de Competencia. Este asunto nos ofrecía la oportunidad de afirmar indubitablemente que la Comisión Federal de Electricidad está supeditada a las facultades de supervisión del órgano constitucional autónomo antes aludido.

Es cierto que habría una objeción frente a este argumento. Puede aducirse que la Comisión Federal de Competencia Económica no tiene facultades legales explícitas para intervenir en el mercado de generación de energía y como la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente tiene permitido, debería descartarse esta posibilidad de supervisión. Es imaginable que no comparto esa objeción por dos razones.



La primera, este Pleno ya había rechazado esta posición, al resolver la controversia constitucional 117/2014: "no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia." En aquella ocasión dijimos que los órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica, cuentan con un conjunto de competencias propias que usarían y opondrían a los demás poderes, con independencia de lo que éstos hagan. Dijimos que esos órganos emanaban de la Constitución y no del quehacer legislativo: la ley no es la medida de su margen de actuación.

En segundo lugar, no deduzco un límite a las facultades de la Comisión Federal de Competencia desde las leyes reglamentarias. Por el contrario, el hecho de que la generación de energía sea un ámbito abierto a los particulares me convence de que todas las facultades de ese órgano son aplicables a ese mercado. Al resolver la citada controversia constitucional, este Pleno afirmó, "la idea básica del Estado Regulador busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo".

¿Qué veo yo en el presente asunto? La Comisión Federal de Competencia podría regular a la Red Eléctrica Nacional desde la perspectiva de un insumo esencial; podría identificar los agentes económicos con poder substancial, e investigar la realización de prácticas monopólicas relativas o absolutas, sancionarlas y corregirlas. Por estas razones, me separo de las consideraciones de la ejecutoria en esta parte. Estoy convencido que mis argumentos y entendimientos debieron incorporarse a la sentencia. No tengo duda acerca de que era necesario que este Pleno impusiera una interpretación conforme de todas las normas impugnadas a la luz del paradigma de Estado Regulador.

Apartado F. Tema relacionado con las tarifas para los usuarios finales del servicio de energía eléctrica

En este punto se analiza la integridad de las normas impugnadas para contestar el reclamo de los promoventes en el sentido de que con dichas normas es po-



sible que las tarifas sean más altas para los consumidores, lo cual sería inconstitucional desde su perspectiva.

En este apartado, recordemos –como punto de partida– que me pronuncié por la invalidez de los artículos 4, fracción VI, 26, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica; la razón: vulneración al derecho humano al medio ambiente. Ahora bien, este punto exigía al Pleno detectar la invalidez de las normas con un parámetro de control distinto. En mi opinión, la invalidez de las normas no se produce por incompatibilidad con el parámetro utilizado por la sentencia. El argumento de la actora es, entonces, infundado. Dado que las razones para la invalidez son otras, debo separarme de todas las consideraciones de la ejecutoria.

Creo que en este apartado la pregunta debió ser: ¿La posibilidad de incremento de las tarifas viola algún derecho humano de los consumidores? Puesta así la pregunta no existe la violación constitucional en los términos argumentados por la ejecutoria por dos razones: 1) el acceso a la electricidad no es un derecho humano autónomo y, 2) la regulación de las tarifas es un ámbito reservado a los órganos políticos, respecto del cual no existe un parámetro de control en abstracto.

Como lo expresé en apartados precedentes, el método mediante el cual se arriba a una cierta conclusión y al hallazgo de cierta invalidez es crucial y es, sin duda, la aportación principal de la decisión de un Tribunal Constitucional: argumentos y razones forman doctrina constitucional; doctrina constitucional proporciona certidumbre jurídica.

Voto particular respecto a la declaratoria de validez de los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto que contiene las reformas y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica (apartado D)

En este apartado, mi voto se distanció en definitiva de la mayoría cuando reconoce la validez de los dos artículos transitorios que acompañaron a la reforma. Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de la Industria Eléctrica desoyen los principios de no retroactividad y seguridad jurídica.

El cuarto transitorio dispone que los permisos de autoabastecimiento otorgados o tramitados a partir de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, serán revocados por la Comisión Reguladora de Energía. Mientras el quinto transitorio señala



que los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de energía eléctrica, suscritos a partir de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, serán revisados para verificar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal conforme a la ley. Dichos contratos serán, en su caso, renegociados o terminados anticipadamente.

Evidentemente, el tema constitucional a desentrañar no es si el legislador puede reglamentar causales de nulidad o de revocación de contratos administrativos. Si esta fuera la pregunta, mi respuesta sería positiva en términos lisos y llanos. La interrogante es otra: ¿Es constitucional que, existiendo ya un sistema reglado de nulidad, revocación y revisión de contratos públicos, el legislador establezca un sistema paralelo para que las autoridades revisen discrecionalmente y sin parámetro reglado algunos contratos administrativos y, en su caso, los anulen o revoquen mediante la utilización de un concepto vago y ambiguo como es "fraude a la ley" o bien, por un mero concepto de "rentabilidad"?

Debe rechazarse la constitucionalidad de este mecanismo. Las normas impugnadas introducen una facultad discrecional en favor de la autoridad para afectar retroactivamente contratos celebrados con arreglo a leyes abrogadas. Esta decisión ignora el sistema reglado de nulidades de los contratos administrativos ya existente. La pregunta constitucional no es si los contratos administrativos serán revisados, anulados, revocados o rescindidos; esta respuesta ha sido explorada con suficiencia por esta Suprema Corte. De hecho, existe un derecho administrativo altamente detallado acerca de esa cuestión. Así, no prejuzgo sobre el alcance de su aplicación a los casos concretos que se suscitasen. Los preceptos impugnados son inconstitucionales por el simple hallazgo de que el legislador introdujo una facultad discrecional sin utilizar causales regladas y sin proponer un procedimiento específico, con indiferencia al cuerpo de normas destinadas a reglamentar esta misma cuestión.

Conclusión

Decidir el rumbo económico del país es una decisión de política pública, que incluye el acomodo de fines de política pública que sólo pueden equilibrarse con decisiones que consideren y ponderen las prioridades y necesidades de la población de forma que responda a las preferencias de las mayorías, y en su defecto, queden sujetos al sistema de rendición de cuentas electorales. Las



políticas públicas obedecen a objetivos estratégicos: no pueden tenerse por decididas de una vez y para siempre. Por ello, se someten a escrutinio ordinario, en tanto producto de una deliberación democrática a la que los Tribunales Constitucionales son ajenos. El medio ambiente es un derecho humano al que le corresponde una titularidad subjetiva y un contenido mayormente indisponible al legislador ordinario, quien siempre procurará el bienestar ambiental independientemente del modelo económico elegido. Así lo ordena el principio constitucional de progresividad.

Por tanto, mi voto es por la invalidez de los artículos 4, fracción VI, 26 y 126 de la Ley de la Industria Eléctrica. Su contenido es inconstitucional, pues atenta contra la prohibición de regresividad en la protección del derecho al medio ambiente y no supera el estándar de escrutinio estricto. De haberse logrado la mayoría calificada, el efecto de la invalidez habría consistido en la expulsión de los preceptos legales del orden jurídico y la reviviscencia de aquellos derogados. La Constitución mandata el cumplimiento del principio de progresividad y es este principio –que no la norma anterior– lo que constituye el parámetro de control, autoriza la comparación e implica la reviviscencia, pues solo con ella traeremos de vuelta el régimen más protector para el derecho humano en cuestión; en este caso el derecho al medio ambiente.

No compartí las consideraciones de la mayoría de los integrantes del Pleno en las que aseguraron que los artículos combatidos violaban los principios de libre competencia y concurrencia. La invalidez por esta vía argumentativa, de haberse logrado la mayoría calificada, hubiera producido paradójicamente un resultado desfavorable para el libre mercado. Al no aceptarse en nuestra doctrina la posibilidad de la reviviscencia en materia económica, la expulsión de los preceptos combatidos hubiera dejado al mercado de generación de electricidad a su suerte y habría permitido a la CFE aprovechar sus ventajas competitivas sin ataduras legislativas. Ahora, mi disidencia principal con esta argumentación no obedece a razones de índole práctica. La postura de la mayoría invierte los contenidos axiológicos de nuestro modelo constitucional. En oposición a la mayoría de los integrantes de este Pleno, para mí los valores de libre mercado y de libre concurrencia deben subordinarse al medio ambiente para crear nuevas modalidades de mercados cuyo centro sea la sustentabilidad y no la eficiencia.

Por otra parte, la interpretación conforme para sostener la validez de los preceptos impugnados que fue propuesta no resulta técnicamente viable. Esa interpretación descansa en que se puede condicionar la validez de las normas



combatidas al hecho de que el gobierno cumpla con sus metas de emisiones de gases con efecto invernadero con otros medios. Sin embargo, ni nuestra Constitución ni el Acuerdo de París autorizan a seguir generando emisiones que causarán un daño específico porque al final creemos que las reduciremos con otros medios. Es sencillo: siempre será mejor y obligatorio no emitir las. Una interpretación conforme permitiría al legislador concentrarse en resolver nuestras necesidades económicas actuales y postergar las implicaciones ambientales. Es evidente que en esta materia no cabe apelar a las soluciones futuras.

Acercarse al dilema puesto a nuestra consideración desde la perspectiva de la libre competencia pareciera privilegiar –incluso simbólicamente– las ganancias a corto plazo y el crecimiento económico por encima de la devastación ambiental y el bienestar de la gente. Si escogiéramos un paradigma centrado en el libre mercado, los fines extra-mercado quedan subordinados al valor de la eficiencia con el consecuente sacrificio del medio ambiente, cuya precarización es la plaga de nuestro tiempo.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.), P./J. 46/2015 (10a.), 1a./J. 42/2015 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 42/2013 (10a.) y aisladas 1a. X/2022 (10a.), 1a. XXX/2021 (10a.), 1a. XLIX/2020 (10a.), 1a. CXXIII/2019 (10a.), 1a. CCXCIV/2018 (10a.), 1a. CXIX/2018 (10a.), 1a. CXXVII/2017 (10a.), 1a. CXXVI/2017 (10a.) y 1a. XII/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas, 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas, 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas y 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE 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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, SI EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA PARA PRESENTARLA, VENCE EN UN DÍA INHÁBIL Y LA MISMA SE PRESENTÓ AL SIGUIENTE DÍA HÁBIL.

V. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.

VI. MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.

VII. DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.



VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

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

X. IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.

XI. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

XII. DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.

XIII. REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

XIV. TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. ES EXIGIBLE CUANDO LA NORMA IMPUGNADA CONTIENE UNA DISTINCIÓN BASADA EN LA EDAD DE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN EL LEVANTAMIENTO DE UN ACTA DE NACIMIENTO NUEVA PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA, POR IMPACTAR DIRECTAMENTE EN EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XV. LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.

XVI. 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, ENCUENTRA JUS-



TIFICACIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XVII. 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 ACCESO A LA IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO EN PERJUICIO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES TRANS Y, DE MANERA IMPLÍCITA GENERA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, PORQUE SE LES DA UN TRATO DIFERENCIADO FRENTE A LAS PERSONAS QUE TIENEN MAYORÍA DE EDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XVIII. 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 PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, PUES ATENTA CONTRA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA PARA QUE REFORME EL ARTÍCULO 875 TER DEL CÓDIGO CIVIL LOCAL CON EL OBJETO DE ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO SUMARIO PARA EL LEVANTAMIENTO DE UNA NUEVA ACTA DE NACIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA QUE PROTEJA EL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONTIENE LOS LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL CONGRESO DEL



ESTADO DE PUEBLA AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO SUMARIO PARA EL LEVANTAMIENTO DE UNA NUEVA ACTA DE NACIMIENTO SOLICITADA POR UN MENOR DE EDAD PARA EL RECONOCIMIENTO DE SU IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "TENER 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS" DEL ARTÍCULO 875 TER, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE MARZO DE 2022. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	18-19
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	19-20
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	20-22
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Se desestima la causal de improcedencia consistente en la extemporaneidad de la demanda.	22-23
V.	ESTUDIO DE FONDO	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de interés superior de la infancia y adolescencia. • Igualdad y no discriminación. • Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad. 	23-63



	CASO CONCRETO	Test para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada.	53-57
	ESCRUTINIO ESTRICTO	Este Tribunal Constitucional determina que procede declarar la invalidez de la norma impugnada.	57-63
VI.	EFFECTOS	<p>La declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.</p> <p>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.</p>	63-67
VI.	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, el Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género</p>	67



		<p>autopercibida, que atienda al interés superior de la niñez, en los términos indicados en el considerando sexto de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del siete de marzo de dos mil veintidós, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 73/2021, planteada con la finalidad de analizar la constitucionalidad del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

ANTECEDENTES

3. **Demanda inicial y norma impugnada.** Mediante escrito recibido el veintiséis de abril de dos mil veintiuno a través del Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el veintisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la 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 artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla, adicionado mediante Decreto publicado el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

4. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Puebla.

5. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante estima violentados los artículos 1o. y 4o. de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5, 11, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 16, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

6. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante adujo, esencialmente, lo siguiente:

El artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla exige tener dieciocho años de edad cumplidos como requisito para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con lo que se excluye a las personas que se encuentran fuera de ese rango de edad para acceder a ese procedimiento registral, aspecto que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior porque la norma impugnada presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género, de manera 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 que se identifica y el que le fue legalmente asignado al nacer.

El precepto es desproporcional e irrazonable, en virtud de que no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de edad para acceder al procedimiento registral, por lo que resulta discriminatorio.

La norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y resulta desproporcional, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de ejercer su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como al reconocimiento de su identidad personal, sexual y de género en el ámbito jurídico, al negársele la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva.

El negar a las personas menores de dieciocho años de edad la posibilidad de modificar los datos de identificación contenidos en los registros y documen-



tos de identidad, vía administrativa, cuando no sean acordes con su identidad de género autopercebida, se considera que puede constituir una violación a su derecho fundamental al reconocimiento de su identidad de género.

A. Igualdad y no discriminación

El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de lo que México es Parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se*, incompatible con la misma.

De forma particular, 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; es decir, el deber de cuidado a cargo de las y los legisladores impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formulan para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.

B. Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad

En el orden jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1o. constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. Al respecto, en la sentencia dic-



tada en el amparo directo 6/2008, el Pleno del Alto Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que el individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él, son relevantes.

En dicho precedente se explicó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad permite la consecución del proyecto de vida que tiene para sí el ser humano como ente autónomo, de tal manera que supone el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.

En cuanto al tema que nos ocupa, el Pleno de la Suprema Corte ya ha determinado –en el amparo en revisión 6/2008– que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento al derecho a la identidad sexual y a la identidad de género, porque a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad.

Por lo anterior, es contrario al libre desarrollo de la personalidad e identidad sexual mantener legalmente a una persona en un sexo con el cual no se identifica, pues sólo a partir del respeto a su identidad sexual mediante la adecuación de su sexo legal a su sexo psicosocial es que podrá realizar su proyecto vital que en forma autónoma tiene derecho de decidir.

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

Dentro de los derechos personalísimos, se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal, sexual y de género, entendiéndose por el derecho a la intimidad el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; el derecho



a la propia imagen, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás.

Es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos, internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual y de género, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual y expresión de género.

Lo anterior, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales, sino primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él con base en sus sentimientos y convicciones de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público.

Es así que la identidad de género forma parte de esta esfera personalísima de libertad, si 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 cómo lo lleva al ámbito público, es decir, con el resto de las personas. Por ende, se trata de la forma individual e interna de vivir el género, la cual podría o no corresponder con el sexo con el que se nace.

Por otro lado, el derecho a la propia imagen implica el aspecto que uno conserva para mostrarse a los demás y que la doctrina ubica, a su vez, dentro del derecho a la intimidad, lo que se constituye como un derecho personalísimo perteneciente al ámbito propio del ser humano, fuera de la injerencia de personas extrañas.



Es a partir de la identidad personal que se comprende la sexual y de género y que la sociedad identifica a cada individuo y lo distingue de los demás, a través de elementos o datos, como el nombre, el sexo, la filiación, la edad, sus calidades personales, sus atributos intelectuales o físicos, o bien, de la conjunción de todos o algunos de ellos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva OC-24/17, en cuanto a la modificación de los registros y los documentos de identidad para que éstos sean acordes con la identidad de género autopercibida. Así, estableció que los procedimientos deben estar regulados e implementados de conformidad con ciertas características mínimas, de manera que ese derecho se vea efectivamente protegido y así evitar que se violen los derechos de terceras personas o menoscabar el principio de seguridad jurídica, pues ésta debe quedar garantizada 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 las 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.

Asimismo, destacó que los Estados deben desplegar esfuerzos para que las personas interesadas en que se reconozca su identidad de género autopercibida en sus registros y documentos de identidad, no sean sometidas a cargas irrazonables, y que los procedimientos correspondientes estén 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.

D. Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia

La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene por objeto establecer y garantizar el desarrollo de la personalidad, así como el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos.

Este principio 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 niñas, niños y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad puesto que requieren de una protección especial.

Tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquéllas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a sus intereses y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de este grupo.

E. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

El objeto de la norma es reconocer y garantizar que toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género autopercebida. Además, se establece que cualquier persona puede pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para garantizar ese reconocimiento.

En virtud de lo anterior, se establece que dicha modificación se llevará a cabo mediante un procedimiento administrativo seguido ante la Dirección del Registro Civil del Estado o ante la autoridad del Registro Civil del Municipio o localidad en donde se haya declarado el nacimiento de la o el solicitante.

El fundamento legal del procedimiento para pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, particularmente lo constituyen los artículos 875 Bis y 875 Ter de la codificación sustantiva civil poblana, de cuyo contenido se advierte que el legislador poblano buscó incorporar en su sistema normativo una garantía al ejercicio al libre desarrollo de la personalidad en la vertiente de identidad sexual y de género, para lo cual reguló un procedimiento para la rectificación de actas derivadas de los distintos actos registrales y, en particular, las relativas al nacimiento de una persona.

Dicho trámite correrá a cargo de la Dirección de la Oficina Registral del Estado, Municipio o localidad en que fue registrado el interesado, mediante el



cual, con la sola manifestación del solicitante, la autoridad administrativa competente puede proceder a la rectificación del acta, sin necesidad de que el interesado comparezca a una instancia jurisdiccional.

No obstante, el legislador local previó que únicamente las personas mayores de dieciocho años 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, la identidad personal, sexual y de género, la intimidad y la vida privada de las niñas, niños y adolescentes.

Por tanto, es factible concluir que, si bien el precepto no prohíbe expresamente la rectificación administrativa para el cambio de sexo a ese sector, sí contiene implícitamente una restricción legal que impide obtener la reasignación sexual a una persona menor de edad.

Ahora bien, no escapa a la luz que en términos de la codificación sustantiva civil, las personas menores de edad no cuentan con personalidad jurídica para ejercitar sus derechos o contraer obligaciones en forma personal, sin embargo, ello no es razón suficiente para negarles la posibilidad de acceder al ya referido procedimiento registral, pues bien podrían hacerlo a través de sus representantes, como sus padres, madres, tutores o de la persona que corresponda.

En este punto, es necesario distinguir entre la capacidad jurídica y la 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). En tanto que 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 los ambientales y sociales.

Así pues, 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 nunca motivo para negarle la capacidad jurídica que le permita intervenir en un acto encaminado a la protección y observancia de sus derechos, ni es un obstáculo



para que una persona adquiriera conciencia de sí misma. Concretamente, tener un particular concepto de uno mismo como ser sexual, en estrecha relación con la forma en que cada quien vive y siente su propio cuerpo en el ámbito tanto personal como público, que innegablemente incluye la forma en que una persona se autodenomina y se presenta ante los demás, no se concretiza ni depende de una edad determinada.

Al respecto, debe recordarse que las niñas, niños y adolescentes pueden tener conciencia sobre su identidad de género a edades tempranas, por lo que es importante tomar en consideración cómo se manifiestan en su forma de ser, con el objetivo de que se les garantice el ejercicio de sus derechos, en atención del principio de interés superior de la niñez, ya que las circunstancias y necesidades de cada niño, niña y adolescente son únicas.

Así, en la búsqueda de ese interés superior, se deben valorar todas las opciones y posibilidades existentes que permitan respetar sus derechos, garantizando que puedan expresar su opinión como lo es la expresión de su identidad de género autopercibida.

La disposición impugnada restringe la posibilidad de que las niñas, niños y adolescentes que han decidido ostentarse con un género distinto al que les asignado al nacer, puedan acceder a un trámite administrativo sencillo para corregir esa situación, pues el legislador local lo circunscribió a las personas que "*tengan 18 años de edad cumplidos*", obstaculizando y limitando el ejercicio de los derechos de las personas trans que no han alcanzado esa edad.

Es importante e indispensable que se posibilite la plena identificación de las personas menores de edad a partir de la rectificación de su nombre y sexo, pues ello les permitiría proyectarse en todos los aspectos de su vida, como el ser que realmente es, lo que no sólo le facilitaría realizar diversos actos, sino que, precisamente, conferirá certeza jurídica a éstos, al existir plena correspondencia entre su documentación y la forma en que se perciben a sí mismos y frente a la sociedad, en clara manifestación de su derecho a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género como expresión de su libre desarrollo de la personalidad.



De tal forma que la fracción II del artículo 875 Ter del Código Civil de Puebla impone barreras en cuanto al ejercicio de diversos derechos fundamentales, perpetuando y reproduciendo la discriminación histórica estructural que estos grupos o personas han sufrido, pues el legislador estableció un procedimiento administrativo exclusivo para personas transgénero mayores de edad con la finalidad de poder adecuar su acta de nacimiento, pero no incluyó a las personas menores de dieciocho años de esa posibilidad, vulnerando así su derecho a la identidad de género autopercibida.

F. Test de escrutinio estricto de proporcionalidad

Señala la necesidad de realizar un escrutinio más estricto cuando se analiza la constitucionalidad de normas y que éstas inciden sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por tanto, debe realizarse un escrutinio estricto de la norma donde se analice si cumple una finalidad constitucional imperiosa, además, analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucional y, que la distinción legislativa sea la menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa.

En el caso concreto, la disposición normativa que se impugna incumple con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que 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 de género, pues como precisó la Corte Interamericana sobre este tema, sólo se requiere la expresión del consentimiento libre e informado del solicitante sin condición de edad, aunado a que no existe imperativo constitucional para limitar una decisión producto del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, como lo es la definición de la identidad de género, por lo tanto, la norma no supera esta primer grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria, irrazonable y redundante en perjuicio de los intereses de la infancia y adolescencia.

Finalmente, si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede



afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno ni que se trate de la medida menos restrictiva posible.

7. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **73/2021** y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

8. **Admisión de la demanda.** Por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

9. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante escrito registrado el veintidós de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Jorge Eduardo Vázquez González, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Honorable Congreso del Estado de Puebla, compareció en representación del Poder Legislativo Local a rendir el informe correspondiente, en donde expresó lo siguiente:

De conformidad con el artículo 4o. constitucional las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, por tanto, la accionante realiza una indebida interpretación del alcance de los principios y derechos protegidos constitucionalmente, ya que no se encuentra reconocido el derecho a la identidad de género; por tanto, no existe parámetro constitucional que permita ana-



lizar la supuesta violación a los principios y derechos reconocidos en ese precepto constitucional respecto a las y los menores de edad.

La accionante realiza una indebida interpretación de la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, toda vez que si bien hace referencia al cambio de nombre y a la adecuación de los registros públicos y de los documentos de identidad para que éstos sean conformes a la identidad de género autopercibida, en ninguna parte de su texto señala que se protejan los derechos de personas menores de dieciocho años.

Por otra parte, en la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que se entiende por niñez a todo ser humano menor de dieciocho años de edad y que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención; dentro de los que se encuentran, entre otros, el ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento.

Por lo anterior, el Congreso de Puebla, al realizar la reforma al artículo impugnado, de ninguna manera violó ese tratado internacional de los derechos de la niñez; por el contrario, el artículo impugnado es acorde con el respeto a los derechos humanos que disponen la Constitución y los instrumentos internacionales.

10. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. Mediante escrito recibido el veintitrés de junio de dos mil veintiuno en este Alto Tribunal, Enrique Juárez Vasconcelos, en su carácter de director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla, compareció a rendir el informe solicitado y expuso diversas manifestaciones a favor de la validez de la norma,¹ esencialmente, lo siguiente:

Respecto a la supuesta discriminación, es dable referir que, ante cualquier situación, el Estado debe velar por el amparo de los menores de edad, hasta que cuenten con la edad y madurez suficientes para poder tomar decisiones

¹ Fojas 464 a 539 del expediente.



que podrían cambiar el rumbo de sus vidas, y ello no implica discriminación, simplemente una distinción.

Es infundada la acción intentada, pues la reforma buscó dar seguridad jurídica a la expedición del levantamiento de acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de la identidad de género, pues tal y como se requiere en la mayoría de los trámites jurídicos, administrativos, escolares y fiscales, es requisito ser mayor de edad.

Existe razonabilidad de la medida del legislador ordinario en ejercicio de su libertad de configuración normativa, donde puede válidamente eliminar la edad de niñas, niños y adolescentes, pues ello es una medida eficaz para evitar que se les coloque en una situación de riesgo objetivo e inminente que pueda afectar su desarrollo físico y psicoemocional como lo es la identidad de género atopercibida, por encontrarse a su interés superior.

El estudio sobre la regularidad constitucional del artículo combatido debe hacerse conforme a un test ordinario o de mera razonabilidad, el cual implica determinar si la medida tiene un fin constitucionalmente válido y si constituye un medio adecuado y proporcional para cumplir con dicho fin.

Conforme al artículo 34 de la Constitución Federal, la ciudadanía se adquiere a los dieciocho años, es decir, al cumplir la mayoría de edad. Por ende, previo a obtenerla, los padres, madres o tutores están a cargo de los cuidados y trámites que requieran los menores de edad.

Así, de acuerdo a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 71) dispone que tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Señala que el desarrollo evolutivo y cognoscitivo son los medios que generan madurez, por ello, de seguir la línea que busca la Comisión accionante, dejaría lugar a considerar que en cualquier edad, sin necesidad de supervisión, un niño o niña de seis, ocho, diez años, etcétera, llegue a soli-



citar se le expida una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

Concluye diciendo que soportar el límite de edad, dadas las circunstancias que pueden enfrentar las niñas, niños y adolescentes ante la situación de identidad de género, es un actuar justificado por el legislador en virtud del ejercicio de su obligación de protección reforzada.

11. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

12. Cierre de instrucción. Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS

13. Primero.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; ..."



con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁴ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna un artículo del Código Civil para el Estado de Puebla por considerarlo contrario a diversos principios constitucionales.

14. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

15. 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 Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

16. En el caso, **la norma impugnada fue publicada** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla el viernes **veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.**

17. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del sábado veintisiete de marzo de dos mil veintiuno al domingo veinticinco de abril de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

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; ..."

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

"..."



Marzo 2021						
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31	1		

Abril 2021						
D	L	M	M	J	V	S
					2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	1
2						

18. Vale la pena recordar que, en términos del artículo 60 citado: **"Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."**

19. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el lunes **veintiséis de abril de dos mil veintiuno** –día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional– en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que **la acción es oportuna**.

20. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

21. Tercero.—**Legitimación**. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

22. **Legitimación en la causa**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.



23. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de un precepto del Código Civil para el Estado de Puebla, por lo que, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad en materia de identidad sexual y de género, identidad personal, vida privada, propia imagen, así como de interés superior de la infancia y la adolescencia.

24. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ y 18 de su reglamento interno⁷ otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

25. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

26. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

⁶ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

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

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

⁷ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"



27. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

28. Cuarto.—**Causales de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Puebla considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a su criterio, la demanda fue presentada de manera extemporánea, esto es, después de los treinta días naturales que establece expresamente el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. Se desestima la causal de improcedencia expuesta, en atención a la conclusión alcanzada en el considerando segundo, relativo a la oportunidad, donde se especificó que, si bien el plazo para la presentación transcurrió del sábado veintiséis de marzo al domingo veinticinco de abril, ambos de dos mil veintiuno, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, lo cual aconteció en el presente caso.

30. Por tanto, si la demanda se recibió el lunes veintiséis de abril de dos mil veintiuno es obvio que se presentó en tiempo.

31. Por último, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguna de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

32. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



33. Quinto.—**Estudio de fondo.** El artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla, impugnado por la Comisión accionante, establece lo siguiente:

"Artículo 875 Ter.

"Para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, se deberá cumplir con lo siguiente:

"I. Ser de nacionalidad mexicana;

"II. **Tener 18 años de edad cumplidos;**

"III. Manifestar el nombre completo y los datos registrales asentados en el acta primigenia; y,

"IV. Manifestar el nombre sin apellidos y el género solicitados."

34. Ahora bien, en su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general, lo siguiente:

- El artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla exige tener dieciocho años de edad cumplidos como requisito para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, con lo que se excluye a las personas que se encuentran fuera de ese rango de edad para acceder a ese procedimiento registral, aspecto que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género, así como el interés superior de la infancia y adolescencia.

- Lo anterior porque la norma presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género 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 que se identifica y aquel que le fue legalmente asignado al nacer.



- El precepto es desproporcional e irrazonable, en virtud de que no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de la edad para acceder al procedimiento registral, por lo que resulta discriminatoria.

- La norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y resulta desproporcional, pues tiene por efecto excluir en forma injustificada a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de ejercer su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como al reconocimiento de su identidad personal, sexual y de género en el ámbito jurídico, al negárseles la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva.

- El negar a las personas menores de dieciocho años de edad la posibilidad de modificar los datos de identificación contenidos en los registros y documentos de identidad, vía administrativa, cuando no sean acordes con su identidad de género autopercebida, se considera que puede constituir una violación a su derecho fundamental al reconocimiento de identidad de género.

35. En principio, se advierte que el problema de constitucionalidad planteado por la Comisión accionante se relaciona directamente con la vulneración al principio de interés superior de la niñez y adolescencia pues, como se señaló, la promovente considera que el precepto impugnado excluye injustificadamente a las personas menores de edad de la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva por el reconocimiento de identidad género autopercebida.

36. Bajo esa tesitura, es pertinente abordar, en primer término, los alcances del referido principio fundamental para, posteriormente, estar en posibilidad de relacionarlo en un análisis conjunto con los principios de igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad.

• **Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia**

37. A nivel constitucional, el interés por proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes fue reconocido mediante reforma de siete de abril del año dos mil, al incorporarse al artículo 4o., párrafo sexto, una disposición que reconocía derechos específicos de niñas y niños, en los siguientes términos:



Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

38. Cabe señalar que, con motivo de esa reforma, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés superior de la infancia como un principio implícito de rango constitucional y como un punto de convergencia con el *corpus iuris* internacional de protección de la niñez.⁸

39. Además, mediante la reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno (antes sexto), de la Constitución General de la República para establecer que:

"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."

40. Bajo ese contenido constitucional vigente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015, en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno consideró que:

- El interés superior de la niñez es un principio de rango constitucional previsto en el artículo 4o., párrafos noveno, décimo y décimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ En el amparo directo en revisión 1187/2010, resuelto el 1o. de septiembre de 2010 por unanimidad de 5 votos, se reconoció esta situación.

Ver también, la tesis aislada 1a. XLVII/2011, registro digital: 162354, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310, "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."



- El interés superior de la infancia es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos de las y los menores de edad. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

- Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la infancia. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior de la infancia es un "punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades", y ha dicho también que se trata de un criterio al que "han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de las niñas y niños, así como la promoción y preservación de sus derechos."⁹

- Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que "el principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a las niñas y niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño."¹⁰

- En el ámbito interno, el legislador ordinario ha desarrollado ese principio expresamente en la legislación derivada del artículo 4o. constitucional.

- En vista de todo este material jurídico, esta Suprema Corte ha reconocido en varios precedentes que el principio de interés superior de la infancia implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y

⁹ *Opinión Consultiva OC-17/2002*, párrafo 59.

¹⁰ *Observación General No. 7 (2005)*, párrafo 13.



proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de niñas y niños, de conformidad con lo establecido en el Texto Constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño.¹¹

- De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior de la niñez es un principio que desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional, está reconocido expresamente por el artículo 4o. constitucional, ha sido desarrollado en varios precedentes de esta Suprema Corte y es recogido expresamente en las disposiciones reglamentarias de ese precepto constitucional como un principio rector de los derechos de la niñez.

- Es una expresión del principio de autonomía personal y tiene una conexión importante con el libre desarrollo de la personalidad; principio cardinal en cualquier sistema jurídico que reconozca los derechos humanos, como el nuestro.

- De acuerdo con este principio, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de 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.¹²

- La posibilidad de elegir y materializar libremente un plan de vida o un ideal de virtud personal y, por tanto, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, requiere de la provisión de un conjunto de bienes básicos con determinadas características, como la educación, la salud, la alimentación, etcétera, pues el acceso a estos bienes básicos, que dan contenido a todo un catálogo de derechos fundamentales, tiene una conexión necesaria con la creación, primero, y el ejercicio, después, de la autonomía personal.

¹¹ Tesis aislada 1a. CXI/2008, "DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO)."

¹² Este principio ha sido reconocido, entre otros, en el amparo en revisión 750/2015 o la contradicción de tesis 73/2014, ambos de la Primera Sala.



- El principio del interés superior de la niñez es una manera de referirse, precisamente, a ese conjunto de bienes básicos protegidos por derechos fundamentales, necesarios para que los menores adquieran autonomía personal.

- No obstante que se trata de derechos de los menores de edad, su ejercicio, bajo ciertas condiciones, puede ser restringido en atención a las condiciones de inmadurez de éstos. En efecto, por regla general, los menores de edad 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.

- Así, si bien debe procurarse la participación progresiva de los menores de edad en todas las decisiones que les afecten, en ciertas condiciones está justificado imponer el ejercicio de ciertos derechos, como la educación básica o el acceso a la salud preventiva, incluso en contra de o sin contar con su consentimiento.

- Sin embargo, este tipo de medidas se justifican sólo en la medida que tienen como finalidad, precisamente, preservar la propia autonomía de los menores de edad 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.

- En este sentido, el principio del interés superior de la infancia implica el reconocimiento de los menores de edad a la titularidad de derechos y no meros objetos de protección, y que estos derechos tutelan bienes básicos indispensables para que las niñas y los niños desarrollen su autonomía personal.

- Vistas bajo este prisma, cobran pleno sentido las implicaciones que este principio –el interés superior de la niñez– impone a terceros como los que tienen a su cargo el cuidado de los menores y al Estado mismo.

- Este principio funciona, en su aspecto principal, como un derecho fundamental de las personas menores de edad que congrega las exigencias normativas derivadas del principio de autonomía personal, y en otro aspecto, como una



directriz dirigida a los poderes públicos para que garanticen y maximicen, a través de distintos instrumentos (la emisión y aplicación de normas jurídicas, la creación de instituciones, la emisión de actos administrativos, etcétera), la protección de ese principio.

• Así, esta Suprema Corte ha establecido que el principio del interés superior de la infancia cumple varias funciones.¹³

1. Por una parte, este concepto irradia todos los derechos que tienen como objeto la protección de las y los menores de edad.

2. Por otra, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio y relacionada con los derechos de las y los menores de edad, lo que incluye no sólo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los Jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador, así como las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. En definitiva, el principio del interés superior de la niñez debe informar a todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con las y los menores de edad.

3. En esta línea, esta Suprema Corte ha sostenido que el principio del *interés superior de la infancia*, junto con el derecho de prioridad, implican –entre otras cosas– que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de dieciocho años deben buscar el beneficio directo de la infancia y de la adolescencia a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con ese sector.¹⁴

¹³ Así se expuso en el amparo directo en revisión 1187/2010, fallado en sesión celebrada por la Primera Sala el uno de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹⁴ Tesis aislada P. XLV/2008, "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."



- En sentido similar se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño¹⁵ al señalar que:

Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente.

- En el ámbito jurisdiccional, el interés superior de la infancia funciona como un principio rector de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño, niña o adolescente en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores de edad y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. En definitiva, los actos jurisdiccionales que los involucren deben garantizar los derechos necesarios para que éstos desarrollen su autonomía.

- Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de las y los menores de edad, el interés superior de la niñez demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un *escrutinio mucho más estricto*, como antes se ha reconocido, en relación con la legitimidad constitucional de la medida, puesto que se trata de la afectación a un principio que acopia los derechos fundamentales de las personas menores de edad y, por tanto, cuya afectación puede tener una trascendencia de suma importancia en la autonomía futura de éstos. La mayor exigencia en el examen de la constitucionalidad de esas medidas también se deriva de la especial protección de la que son objeto.

¹⁵ Observación General No. 5 (2003), párrafo 12.



- Eso quiere decir que toda aquella producción normativa dirigida a los menores de edad que no dé prioridad a su protección o busque el mayor beneficio será contraria *prima facie* al interés superior de la niñez.

41. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la Opinión Consultiva OC-24/17, el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, titulada "Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo", enfatizó que **las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos y de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana**, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en el artículo 19 de la Convención, las cuales deben ser definidas según las circunstancias particulares de cada caso concreto.¹⁶

42. En relación con este punto, la Corte Interamericana menciona que, al aplicarse a niñas y niños, los derechos contenidos en instrumentos generales de derechos humanos deben ser interpretados tomando en consideración el *corpus juris* sobre derechos de infancia. Además, consideró que el referido artículo 19 de la Convención "debe entenderse como un derecho adicional, complementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial."¹⁷

43. Asimismo, contempla que la debida protección de los derechos de las niñas y los niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.

44. Al resolver el Caso *Furlan y Familiares Vs. Argentina* (agosto de dos mil doce), la propia Corte Interamericana determinó que las niñas y los niños ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal. Por ende, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas

¹⁶ Consideraciones que se replican en Caso *Gelman Vs. Uruguay*, párr. 121; Opinión Consultiva OC-21/14, párr. 66, y Caso *Atala Riffo e hijas Vs. Chile*, resolución de 29 de noviembre de 2011, párr. 6.

¹⁷ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 149.



de la persona menor de edad y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos.

45. Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño no sólo establece el derecho de cada infante de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, sino que aborda también el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez de la infancia.¹⁸

46. Respecto al derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos relacionados con sus derechos, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que éstos ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía de los niños", lo cual conlleva que actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas (idealmente, sus familiares). Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce, también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso.

47. Estas consideraciones se sustentan en la tesis jurisprudencia de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO."¹⁹

48. Conforme al riguroso parámetro de exigencia respecto a la protección del interés superior de la infancia, procede analizar la regularidad constitucional de la disposición normativa que impugna la accionante.

¹⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, párrafo 69.

¹⁹ Tesis 1a./J. 12/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 288, registro digital: 2013952.



49. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el legislador poblano estableció un listado de requisitos para la solicitud de levantamiento de una nueva acta de nacimiento por identidad de género auto-percibida, donde excluye de manera injustificada a las personas menores de edad, pues para realizar ese trámite registral estableció la exigencia de contar con dieciocho años de edad cumplidos, situación que viola los principios de igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad, en perjuicio de las y los menores de edad.

50. Una vez expuesta la importancia de velar por el interés superior de la infancia se abordarán, de manera detallada, los principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, de manera que sirvan como marco referencial e interpretativo para el estudio de la porción normativa combatida.

• Igualdad y no discriminación

51. Este principio ha sido desarrollado en múltiples precedentes de este Alto Tribunal, en los que se ha establecido que el artículo 1o. constitucional prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas del 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.

52. El párrafo quinto del referido artículo 1o. constitucional prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

53. 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,²⁰ frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar

²⁰ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-4/84* de 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4, párr. 55, y *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, No. 329, párr. 238.



superior a un determinado grupo de personas, conduzca a tratarlas con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlas inferiores, las trate con hostilidad o las discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

54. De ahí que, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre tal derecho humano descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico. Por ende, es claro que todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos.²¹

55. El principio de igualdad ha sido descrito por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como uno de los valores superiores del orden jurídico, pues sirve de criterio básico tanto para la producción de normas como para la interpretación y aplicación de las mismas.²² De este modo, los principios de igualdad y no discriminación se entienden como subyacentes en todos los derechos humanos convirtiéndose en un lente interpretativo de todo el sistema jurídico, que sirve como válvula para que no se introduzcan distinciones injustificadas y no razonables que menoscaben el goce y ejercicio de los derechos humanos.

56. El derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal. Asimismo, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

²¹ ONU. Comité de los Derechos Humanos. *Observación general No. 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) 1*. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 29 de marzo de 2000. Párr.2.

²² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 81/2004, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2001, página 99, registro digital: 180345, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."



57. La Primera Sala de la Corte, en el amparo directo en revisión 1464/2013, ha delineado los rasgos esenciales del principio de igualdad, enfatizando que el derecho humano a la igualdad 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.²³

58. El derecho a la igualdad se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas y una de ellas es la prohibición de discriminar. Así pues, el principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano, ni deberá ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones, la posición económica o alguna otra diferenciación que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

59. En otras palabras, dado que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y, por ende, gozan en igualdad de circunstancias de los mismos derechos humanos, sin que sea posible aceptar una diferenciación injustificada en el ordenamiento jurídico, la única forma de acatar y dar una verdadera efectividad a este derecho humano es reconocer que todas las autoridades se encuentran vinculadas al mismo.

60. Asimismo, esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad es un derecho primigenio en el ordenamiento jurídico e inherente a la persona, y que debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por tanto, para ajustarse a dicho principio, en algunas ocasiones estará vedado hacer distinciones, pero, en otras, estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido.

²³ En torno al principio de igualdad véase el amparo directo en revisión 1464/2013, resuelto el 13 de noviembre de 2013, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.



61. Los rasgos anteriores ponen en evidencia que la igualdad es un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional.²⁴

62. En ese tenor, la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado, pues el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad

²⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a.J.J. 55/2006, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro digital: 174247, de rubro y texto: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro Texto Constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."



de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

63. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sido enfática en la importancia y trascendencia del respeto y protección del derecho humano a la igualdad jurídica a lo largo de su jurisprudencia. Concretamente, en la Opinión Consultiva OC-4/84²⁵ sostuvo 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; sin embargo, precisó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, salvo cuando carezca de una justificación objetiva y razonable.

64. El derecho fundamental a no ser discriminado por algunas de las categorías que se incluyen en el artículo 1o. constitucional conlleva dos reglas: la primera es la prohibición de discriminaciones directas, es decir, de toda norma o acto jurídico público que dispense un trato diferente y perjudicial en función de tales categorías, y la segunda es la prohibición de la discriminación indirecta, o sea, de aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros o no discriminatorios, pero de los cuales se derivan consecuencias desiguales y perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tiene sobre las personas.

65. Es importante poner de manifiesto que igualdad y no discriminación son dos conceptos complementarios²⁶ en tanto que el primero implica que debe garantizarse que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de sus derechos, el segundo alude a que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas. Acorde con la importancia que este principio tiene en el sistema jurídico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha vinculado

²⁵ Opinión Consultiva OC-4/84, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 19 de enero de 1984.

²⁶ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 1a .CXLV/2012 (10a.), Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487, registro digital: 2001341, de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."



al *ius cogens* especificando que acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados.²⁷

66. Los principios de igualdad y no discriminación son considerados como algunos de los pilares centrales e inspiradores en la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, dicha concepción implica que todas las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado podrán disfrutar de los mismos derechos reconocidos en estos textos. En otras palabras, es una constante que, en la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, se encuentra presente el principio de igualdad y no discriminación como base fundadora de los derechos que se reconocen en sus textos.

67. Así, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional de los principios de igualdad y de no discriminación, éstos permean todo el ordenamiento jurídico. Así, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma. Así pues, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.²⁸

• Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad

68. Para justificar la siguiente parte del estudio, es necesario exponer algunas particularidades en torno al derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad y sus implicaciones en materia de identidad sexual y de género, y su relación con la identidad personal, la vida privada y la propia imagen.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003.

²⁸ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, Op. Cit., en donde se cita, *Cfr. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A, No. 18, párr. 55.



69. Como se mencionó, el artículo 1o. de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella 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, sino en los casos y condiciones que la misma establece, así como que queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

70. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que del derecho fundamental a la dignidad humana deriva el de libre desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo ser humano a elegir en forma libre y autónoma cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal; así como su libre concepción sexual.²⁹

71. En ese precedente se reconoció que es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, lo cual, en la especie, se manifiesta en uno de los aspectos que la conforman, esto es, la preferencia sexual de cada individuo, que indudablemente orienta también su proyección de vida.

72. Este Alto Tribunal, en la tesis P. LXV/2009,³⁰ ha sostenido que del derecho a la dignidad humana se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son

²⁹ Esto lo determinó al resolver el amparo directo civil 6/2008, en sesión pública de 6 de enero de 2009, por unanimidad de 11 votos. De este asunto derivaron, entre otros, los siguientes criterios: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, con número de registro digital: 165822. Tesis P. LXVI/2009; "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, con número de registro digital: 165821. Tesis P. LXVII/2009; y "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, con número de registro digital: 165813. Tesis P. LXV/2009.

³⁰ De rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, con número de registro digital: 165813.



necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros:

- El derecho a la vida.
- A la integridad física y psíquica.
- Al honor.
- A la privacidad.
- Al nombre.
- A la propia imagen.
- Al estado civil.
- El propio derecho a la dignidad personal.
- Al libre desarrollo de la personalidad.

73. En esa tesitura, este Alto Tribunal en la tesis P. LXVII/2009, ha referido que dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos.³¹

74. Asimismo, definió al derecho a la propia imagen como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás;

³¹ Tesis aislada P. LXVII/2009. "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, con número de registro digital: 165821.



el de identidad personal, entendido como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer.

75. Por tanto, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.

76. Consiguientemente, al resolver el amparo en revisión 1317/2017,³² la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia señaló que, relacionado al libre desarrollo de la personalidad está el derecho a la identidad personal y, particularmente el derecho a la identidad de género, el cual supone la manera en que la persona se asume a sí misma.

77. El citado precedente indicó que la identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la percibe, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar –o no– la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. La identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la

³² Sentencia recaída al amparo en revisión 1317/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 17 de octubre de 2018.



autoidentificación y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género.

78. De igual manera, se precisó que la identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas, en consecuencia, su reconocimiento por parte del Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas trans, incluyendo la protección contra la violencia, tortura, malos tratos, derecho a la salud, a la educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión, y de asociación.

79. Sobre este punto, la Corte Interamericana ha referido 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 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³³

80. Por tanto, la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con una constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos.

81. Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver el amparo directo 6/2008, ya ha dicho que, tratándose de las personas transgénero o personas trans 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, para lo cual es de suma relevancia que puedan adecuar su identidad de género, lo que sólo se logra a través de la rectificación registral del nombre, el sexo y el género.

82. De lo contrario, se negaría su derecho a la identidad personal y, de ahí, a su libre desarrollo como parte del derecho a la dignidad, a partir de los cuales

³³ Opinión Consultiva OC-24/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 98.



se afirman frente a sí mismos y frente a los demás, aunado a la vulneración de su derecho a la intimidad y a la vida privada.³⁴

83. Por lo tanto, el derecho de las personas a definir de manera autónoma su propia identidad sexual y de género se hace efectiva garantizando que tales definiciones concuerden con los datos de identificación consignados en los distintos registros, así como en los documentos de identidad.

84. Lo anterior se traduce en la existencia del derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en esos registros y otros documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, debe existir la posibilidad de modificarlas.

85. Por su parte, al resolver el amparo en revisión 101/2019, la Segunda Sala enfatizó que el respeto pleno y reconocimiento legal del derecho de cada persona a la identidad de género se basa "*únicamente en el consentimiento libre e informado de la persona solicitante*", en virtud de que encuentra su fundamento en la autodeterminación de la persona que da sentido a su existencia, así como en el derecho a la dignidad y la vida privada.

86. Por ende, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha indicado que los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias "*para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género que ella defina para sí*", así como para que "*existan procedimientos mediante los cuales todos los documentos de identidad emitidos por el Estado que indican el género o el sexo de una persona –incluyendo certificados de nacimiento, pasaportes, registros electorales y otros documentos– reflejen la identidad de género profunda que la persona define por y para sí*".

87. Ello en atención a que la falta de reconocimiento de la identidad de una persona trans puede configurar una injerencia en la vida privada. En este sentido,

³⁴ Tesis P. LXIX/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 17, con número de registro digital: 165698, de rubro: "REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD."



el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recomendó a los Estados expedir, a quienes los soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido del titular; de igual manera, facilitar el reconocimiento legal del género preferido por las *personas trans* y disponer lo necesario para que se vuelvan a expedir los documentos de identidad pertinentes con el género y el nombre preferidos, **sin conculcar otros derechos humanos**.³⁵

88. En este sentido, se precisó que la falta de correspondencia entre la identidad sexual y de género que asume una persona y la que aparece registrada en sus documentos de identidad implica negarle una dimensión constitutiva de su autonomía personal –del derecho a vivir como uno quiera–, lo que, a su vez, puede convertirse en objeto de rechazo y discriminación por los demás –derecho a vivir sin humillaciones– y a dificultarle las oportunidades laborales que le permitan acceder a las condiciones materiales necesarias para una existencia digna.

89. En relación con ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha señalado que las personas trans afrontan diversos obstáculos para ejercer derechos, en el ámbito laboral, de la vivienda, al momento de adquirir obligaciones, gozar de prestaciones estatales, o cuando viajan al extranjero como consecuencia de la falta de reconocimiento legal de su género autopercibido.³⁶

90. Así, la falta de reconocimiento del derecho a la identidad de género puede a su vez obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales y por ende tener un impacto diferencial importante hacia las personas trans, las cuales suelen encontrarse en posición de vulnerabilidad.

91. De ahí que el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género, y a que los datos que figuran en los registros, así como en los documentos de identidad sean acordes o correspondan a la definición que tienen de sí mismos, se encuentra protegido por la Convención Americana a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la

³⁵ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 113.

³⁶ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, 17 de noviembre de 2011, A/HRC/19/41, párr. 71.



personalidad (artículo 7),³⁷ el derecho a la privacidad (artículo 11.2),³⁸ el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3),³⁹ y el derecho al nombre (artículo 18).⁴⁰

92. En relación con ello, la Corte Interamericana señala que el derecho a la identidad de las niñas y los niños reconocido por el artículo 8 de la Convención sobre Derechos del Niño, el cual establece en su primer inciso que "los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho de las niñas y niños a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas", enfatizando que el derecho a la identidad estaba íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y vida privada, implica la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia. **Por tanto, las consideraciones relacionadas con el derecho a la identidad de género también son aplicables a niñas y niños para que se reconozca su identidad de género autopercibida.**⁴¹

93. Aunado a que este derecho debe ser entendido conforme a las medidas de protección especial que se dispongan a nivel interno, de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana, las cuales deben diseñarse necesariamente en concordancia con los principios del interés superior de la niñez, 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.

³⁷ **Artículo 7. Derecho a la libertad personal**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales."

³⁸ **Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad**

"...

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) 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."

³⁹ **Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

⁴⁰ **Artículo 18. Derecho al nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

⁴¹ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 154.



94. Atento a lo anterior, como se dijo, el Estado debe garantizar a las personas que puedan ejercer sus derechos y contraer obligaciones en función de esa misma identidad, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad, más aún cuando ello involucra una exposición continua al cuestionamiento social sobre esa misma identidad afectando así el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos por el derecho interno y el derecho internacional.

95. En suma, una vez vertido el parámetro constitucional, convencional y legal que rige a los principios de interés superior de la infancia, en relación con los de igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad; podemos advertir que las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos, por tanto, si cada persona tiene el derecho de definir de forma autónoma su identidad sexual y de género y a que los datos que figuran en los registros oficiales –como son las actas de nacimiento– y otros documentos de identidad sean acordes o correspondan a la definición que tienen de sí mismos, el Estado tiene la obligación de regular y establecer las directrices adecuadas para tales fines.

CASO CONCRETO

96. A partir del contexto anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la fracción II del artículo 875 Ter del Código Civil para el Estado de Puebla, en la porción normativa "Tener 18 años de edad cumplidos", realiza una distinción basada precisamente en la edad de aquellas personas que solicitan el levantamiento de acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, lo cual impacta directamente en el interés superior de las niñas, los niños y adolescentes.

97. Al respecto, dado que esta porción normativa se relaciona directamente con el principio del interés superior de la niñez, implica que este Alto Tribunal deba analizar la constitucionalidad de la norma bajo un escrutinio más estricto de la medida legislativa en relación con la necesidad y proporcionalidad de ésta de modo que permita vislumbrar, en su caso, el grado de afectación a los intereses de las y los menores de edad.



98. Se estima conveniente hacer una explicación de la forma en la que se tiene que realizar el examen para poder clarificar las diferencias que existen entre un escrutinio ordinario y el estricto que debe aplicarse a las distinciones legislativas que inciden en niños, niñas y adolescentes.

99. En una primera grada, debe examinarse si la norma cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Cuando se aplica el test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción, no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible.

100. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales. Así, al elevarse la intensidad del escrutinio, debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

101. En la segunda grada, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, que la medida debe estar encaminada por completo a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

102. En la tercera y última grada del examen de igualdad, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

103. Por ello, en principio, se considera necesario analizar el contenido del Código Civil para el Estado de Puebla, en específico el capítulo décimo tercero, sección segunda de "Actas de nacimiento", del cual se advierte lo siguiente:

"Artículo 875. Si el nacimiento no se registra dentro de los plazos establecidos en los artículos 856 y 872, se aplicarán las siguientes disposiciones:



"I. Antes que el menor cumpla dieciocho años de edad, el Juez del Registro del Estado Civil, autorizará la inscripción de su nacimiento, e impondrá a quien declare éste una multa del equivalente a la cantidad de hasta dos veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"II. El registro de nacimiento de una persona que tenga más de dieciocho años de edad, sólo podrá ser autorizado por el director del Registro del Estado Civil, una vez cumplidos los trámites que dispongan las leyes y reglamentos aplicables."

"Artículo 875 Bis. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cualquier persona puede pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género autopercibida.

"Se entenderá por identidad de género autopercibida, la condición personal e interna, tal y como cada persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no al sexo asignado en el registro primario. Incluye la vivencia personal del cuerpo, que podría o no involucrar la modificación de la apariencia o funcionalidad corporal, siempre que la misma sea libremente escogida.

"Dicho reconocimiento se solicitará y llevará a cabo ante la Dirección del Registro Civil del Estado o ante la autoridad del Registro Civil del Municipio o localidad en donde se haya declarado el nacimiento de la o el solicitante, según su interés y conveniencia, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en el presente ordenamiento y la reglamentación correspondiente, para lo cual no será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico o procedimiento de modificación corporal o de apariencia física, incluyendo la vestimenta, modo de hablar, modales, ni ninguna otra condición que dañe la dignidad humana. Los efectos de la nueva acta de nacimiento por la identidad de género autopercibida, serán oponibles a terceros desde su registro.

"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo de reconocimiento de identidad de género autopercibida 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."



"**Artículo 875 Ter.** Para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, se deberá cumplir con lo siguiente:

"I. Ser de nacionalidad mexicana;

"**II. Tener 18 años de edad cumplidos;**

"III. Manifestar el nombre completo y los datos registrales asentados en el acta primigenia; y,

"IV. Manifestar el nombre sin apellidos y el género solicitados."

104. De los preceptos transcritos se desprende que el Código Civil de Puebla establece, en el artículo 875 Bis, de forma genérica, la posibilidad que cualquier persona pueda pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, por cuestiones de reconocimiento de identidad de género autopercibida.

105. Así, en primer término, esta Suprema Corte de Justicia considera necesario mencionar que, contrario a lo manifestado por la Comisión accionante, en el sentido de que la norma impugnada presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es **incapaz** de definir su identidad de género; la legislación local sí establece tal situación, pues en el referido precepto reconoce la identidad de género autopercibida como la condición personal e interna, tal y como cada persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no al sexo asignado en el registro primario. Misma que incluye la vivencia personal del cuerpo, que podría o no involucrar la modificación de la apariencia o funcionalidad corporal, siempre que la misma sea libremente escogida.

106. Sin embargo, encontramos que el artículo 875 Ter (impugnado por la accionante) hace referencia a los requisitos que se deben cumplir para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, entre ellos, el relativo a **tener dieciocho años de edad cumplidos**, ubicado en la fracción II de ese precepto.

107. Por ende, el punto medular de análisis en esta acción de inconstitucionalidad radica en determinar si tal requisito establecido por el órgano legislativo



poblano, resulta constitucional o no a la luz de los principios del interés superior de la infancia, igualdad y no discriminación y libre desarrollo de la personalidad.

108. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, 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 limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.⁴²

109. Bajo este escenario, resulta procedente someter la norma impugnada ante el escrutinio estricto que debe aplicarse a las distinciones legislativas que inciden en los derechos de niñas, niños y adolescentes, pues se trata de una distinción basada en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional.

Escrutinio estricto

Primera grada

110. Este Tribunal Pleno considera que el cuerpo normativo impugnado sí persigue una finalidad imperiosa protegida a nivel constitucional, pues el establecimiento de edades mínimas en la ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva.

111. Situación que este Tribunal Pleno ha encontrado razonable en casos como el matrimonio infantil, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2016,⁴³ determinó que el establecimiento de una edad mínima para acceder al derecho de

⁴² Ver tesis 1a./J. 45/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Libro 19, junio de 2015, página 533, con número de 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."

⁴³ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 22/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 20 de marzo de 2019.



contraer matrimonio resultaba razonable, puesto que las niñas, los niños y adolescentes que contraen matrimonio se ven afectados en alguno o algunos de los derechos o aspectos que involucran su sano desarrollo, o cuando menos, se les coloca en una situación de riesgo. Cuestión que justificó la medida adoptada por el legislador.

112. Asimismo, al resolver el amparo en revisión 237/2014,⁴⁴ la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose del autoconsumo con fines lúdicos o recreativos de la marihuana (*cannabis*), la declaratoria de invalidez de diversos artículos de la Ley General de Salud no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución, en el entendido de que el ejercicio del derecho no debe perjudicar a terceros, en específico, no podrá ser ejercido frente a menores de edad.

113. Incluso, el establecimiento de edades mínimas encuentra razonabilidad a nivel constitucional, en virtud de que el artículo 34 señala que son ciudadanos y ciudadanas de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años. Elemento que se vincula con la capacidad jurídica y la toma de decisiones (autonomía de la voluntad) los cuales son conceptos estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica y también tiene su impacto en la vida cotidiana.

114. Por ende, la finalidad de establecer la mayoría de edad para que una persona sea titular de derechos y obligaciones, desde una visión general y amplia, encuentra justificación como medida de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Segunda grada

115. No obstante, esta Suprema Corte advierte que el requisito de tener dieciocho años de edad cumplidos para poder solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de identidad de género autopercebida no encuentra conexión directa con la finalidad constitucionalmente imperiosa mencionada.

⁴⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 237/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 4 de noviembre de 2015.



116. Lo anterior es así porque, como se ha referido en múltiples ocasiones en esta sentencia, este Tribunal Pleno es coincidente con la argumentación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al emitir la Opinión Consultiva OC-24/17 **en el sentido de que las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos** y de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en el artículo 19 de la propia Convención.

117. En ese sentido, como vimos, dentro de los derechos fundamentales se encuentra el derecho a la identidad personal comprendido como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones; el derecho a la identidad de género, es decir, la proyección frente a sí y ante la sociedad, así como su preferencia u orientación sexual.

118. A su vez, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de escoger la apariencia personal, así como la libre opción de género autopercibida, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida.

119. Asimismo, la identidad sexual y de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la percibe, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar –o no– la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

120. En el caso, la situación particular de niñas, niños y adolescentes trans nos permite analizarla mediante una perspectiva interseccional,⁴⁵ la cual concede

⁴⁵ **La interseccionalidad es una categoría de análisis para referir los componentes** que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad.

https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/storage/terminos_pdf/interseccionalidad.pdf



la posibilidad de evaluar y remediar la forma en que múltiples fuentes de opresión operan en forma conjunta para subordinar y discriminar a grupos vulnerables o minorías, en este caso, las infancias trans.

121. Así, debemos reconocer que la edad y la identidad de género son dos condiciones que convergen en las infancias y adolescencias trans, y configuran una vulnerabilidad específica, pues, por un lado, al ser personas trans, forman parte de una minoría históricamente invisibilizada, estigmatizada y víctima de discriminación estructural, debido a que sus expresiones, identidades y cuerpos no se ajustan al orden social imperante; son marginadas por el Estado y la comunidad y con frecuencia, son objeto de rechazo y violencia de distintas intensidades.

122. De conformidad con lo anterior, el requisito de edad previsto en la norma impugnada no encuentra conexión directa con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues las y los menores de edad trans quedan excluidos de cualquier posibilidad de ajustar su acta de nacimiento a la identidad de género autopercebida, ya que el legislador diseñó la medida sin prever la posibilidad de que la solicitud fuera presentada en beneficio de niñas, niños y adolescentes trans, incluso por conducto de sus representantes, lo cual se traduce en un beneficio exclusivo para mayores de edad.

123. Al respecto, conviene recordar que a través de la multicitada Opinión Consultiva OC-24/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el derecho a la identidad de género también es aplicable a los niños y niñas que deseen presentar solicitudes para que se reconozca en los documentos y los registros su identidad de género autopercebida. Puesto que ese derecho debe ser entendido conforme a las medidas de protección especial que se dispongan a nivel interno, de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁴⁶ las cuales deben diseñarse necesariamente en concordancia con los principios del interés superior de la infancia, el de la autonomía progresiva, a ser escuchado y a que se tome en cuenta su opinión en todo pro-

⁴⁶ "Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menores de edad requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."



cedimiento que lo afecte, de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, así como al principio de no discriminación.⁴⁷

124. Resaltando, además, que cualquier restricción que se imponga al ejercicio pleno de ese derecho a través de disposiciones que tengan como finalidad la protección de las niñas y los niños, únicamente podrá justificarse conforme a esos principios y la misma no deberá resultar desproporcionada, lo cual, en el caso, no acontece.

125. Bajo este tenor, la porción normativa impugnada, al establecer el trámite de levantamiento de acta de nacimiento nueva para identidad de género autopercibida únicamente a personas que tengan dieciocho años cumplidos, viola el derecho de la identidad de género en perjuicio de niñas, niños y adolescentes trans; ya que, dentro de los derechos que se les reconoce a las niñas, niños y adolescentes, está el hecho de que pueden desarrollar plenamente su identidad de género, por lo que son titulares del derecho al reconocimiento de su identidad autopercibida.

126. De este modo, la fracción II del artículo 875 Ter del Código Civil para el Estado de Puebla resulta discriminatoria y, por ende, es inconstitucional, ya que vulnera el principio del interés superior de la niñez pues atenta «contra» el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita genera una violación al principio de igualdad, porque se da un trato diferenciado para las niñas, niños y adolescentes trans frente a las personas que tienen mayoría de edad, en detrimento del reconocimiento de su identidad de género, al excluirlos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de identidad de género autopercibida.

127. Por esas razones, al no **superarse la segunda grada del test de escrutinio estricto**, resulta innecesario realizar el estudio de la tercera grada.

128. Así, al resultar **fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla.

⁴⁷ Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 154.



129. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó apartándose de las consideraciones.

Sexto.—**Efectos**

130. Ante la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno fija los efectos de la sentencia.

131. Como se mencionó en el apartado anterior, en concordancia con lo estipulado por la Corte Interamericana al emitir la Opinión Consultiva OC-24/17, la regulación de los procedimientos de cambio de nombre, adecuación de la imagen y rectificación de la referencia al sexo o género en los registros y en los documentos de identidad de niñas, niños y adolescentes, debe tomar en cuenta que ellos son titulares de los mismos derechos que los adultos y de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana.

132. Asimismo, se enfatizó en que el derecho a la identidad de género debe ser entendido conforme a las medidas de protección especial que se dispongan a nivel interno, de conformidad con el artículo 19 de la Convención, y estas medidas tienen que diseñarse, necesariamente, en congruencia con los principios del interés superior de niñas, niños y adolescentes, el de autonomía progresiva, a ser escuchados y a que se tome en cuenta su opinión en todo el procedimiento que lo afecte en respeto al derecho a la vida, a la supervivencia, el desarrollo, así como el principio de no discriminación.

133. Por eso es claro que, aun cuando las niñas, los niños y adolescentes tienen derecho a la identidad de género autopercibida y a la adecuación de sus documentos de identidad, el procedimiento que se siga para tal efecto



debe, forzosamente, garantizar el respeto de esos principios constitucionales y convencionales.

134. De tal forma, este Tribunal Pleno vincula al Congreso de Puebla para que, dentro del plazo referido enseguida, reforme el artículo 875 Ter del Código Civil Estatal con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida que proteja el interés superior de la infancia.

135. Al respecto, esta Suprema Corte considera adecuado establecer la base de los lineamientos que guiarán al Legislativo para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de género de las niñas y adolescencias trans, precisando las condiciones que deben cumplir los procesos para la rectificación de los documentos de identidad.

136. El procedimiento que se establezca se deberá apegar a los lineamientos que forman parte del contenido mínimo del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans, los cuales se citan enseguida:

"I. Deberá prevalecer un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado a la adecuación integral de la identidad de género autopercibida, diseñado con perspectiva interseccional⁴⁸ y basado, sustancialmente, en el consentimiento libre e informado de la niña, el niño o adolescente.

"II. El procedimiento deberá permitir a las y los menores de edad registrar, cambiar, rectificar o adecuar su nombre y demás componentes de su identidad mediante la emisión de un acta nueva, sin verse obligados a detentar otra identidad que no representa su individualidad.

"III. No podrán exigirse requisitos basados en prejuicios o estereotipos como la acreditación de procedimientos quirúrgicos u hormonales, certificacio-

⁴⁸ La interseccionalidad es una categoría de análisis para referir los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad. https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/storage/terminos_pdf/interseccionalidad.pdf



nes médicas, psicológicas o de cualquier otro tipo que resulten estigmatizantes o irrazonables.

"IV. El procedimiento deberá efectuarse a través de sus tutores, o bien, de un representante legal y con la voluntad expresa de la persona menor de edad.

"V. Al solicitarse el procedimiento para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, la persona menor de edad deberá contar con la asistencia y asesoría de la Procuraduría de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.

"VI. Cuando se niegue o sea imposible obtener el consentimiento de alguno de los representantes o tutores, deberá establecerse un procedimiento sumario que permita resolver esa situación, teniendo en cuenta la autonomía progresiva e interés superior de la infancia.

"VII. El procedimiento deberá ser confidencial y los documentos de identidad que se emitan no deberán reflejar los cambios de la identidad de género.

"VIII. No se deberá alterar la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas contraídas previamente ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia."

137. Finalmente, se dispone que la declaratoria de invalidez decretada **surtilirá efectos a los doce meses siguientes** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, plazo para que se adecue la codificación civil en los términos precisados.

138. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de **invalidez** decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, el Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, que atienda al interés superior de la niñez, en los términos indicados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto



relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) ordenar al Congreso del Estado de Puebla para que reforme el artículo declarado inválido, de conformidad con los lineamientos para establecer un procedimiento que, en la mayor medida, proteja el interés superior de las niñas, niños y adolescentes de ejercer su derecho a la rectificación de su acta de nacimiento con motivo de su identidad de género autopercibida y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. El señor Ministro



González Alcántara Carrancá votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2017 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CXI/2008 y P. XLV/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVIII, diciembre de 2008, página 236 y XXVII, junio de 2008, página 712, con números de registro digital: 168337 y 169457, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la acciones de inconstitucionalidad 22/2016 y 39/2015 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1972 y 66, Tomo I, mayo de 2019, página 222, con números de registro digital: 29461 y 28667, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena con relación a la acción de inconstitucionalidad 73/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós.

En la acción de inconstitucionalidad 73/2021, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla, el cual establece el requisito de tener 18 años cumplidos para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

Por unanimidad de once votos,¹ las Ministras y los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvimos que dicha medida legislativa es inconstitucional, ya que vulnera el principio del interés superior de la infancia, el principio de igualdad y no discriminación y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que da un trato diferenciado a las niñas, niños y adolescentes frente a las personas mayores de edad, en detrimento del reconocimiento de su identidad de género, al excluirlos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercibida.

Si bien coincido plenamente con el sentido de la sentencia, me permito expresar en este voto concurrente algunos motivos de disenso con respecto a la decisión de la mayoría.

Puntualmente, me aparto de las consideraciones vertidas en la sentencia con respecto al test estricto de igualdad, en virtud de que estimo que **la medida legislativa analizada no supera la primera grada de dicho test.**

La problemática jurídica que se le presentó al Tribunal Pleno consistió en determinar si es constitucionalmente válido el requisito de contar con 18 años cumplidos para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercibida –artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla–.

¹ De las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



En principio, estoy de acuerdo en declarar la invalidez de la referida medida legislativa. No obstante, respetuosamente, disiento de los motivos para alcanzar dicha determinación. Desde mi perspectiva, la medida impugnada no supera la primera grada del escrutinio estricto, puesto que no existe una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional que permita a la autoridad legislativa distinguir, con base en la edad, a las personas que pueden solicitar, mediante un trámite administrativo, la modificación de su acta de nacimiento para el reconocimiento legal de su identidad de género.

La ejecutoria señala que la finalidad constitucionalmente imperiosa es la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva.

Contrario a dicha determinación, considero que existen tres motivos de peso que impiden considerar que la medida bajo análisis supera la primera grada del test estricto de igualdad:

- a) El reconocimiento de rango constitucional y convencional del derecho humano a la identidad de género como parte del derecho a la identidad personal y, a su vez, del derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- b) La prohibición de discriminación prevista en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional.
- c) El principio del interés superior de la infancia² previsto en el artículo 4o. constitucional.

De manera preliminar, es importante tener presente que, en el caso concreto, estamos frente a una medida que restringe la esfera de derechos de niñas, niños y adolescentes; en específico, su derecho humano a la identidad personal –incluida la de género– como parte de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Esta disposición les veda la posibilidad de solicitar, en la vía administrativa (como a las personas adultas), la modificación de su acta de nacimiento a fin de que se reconozca legalmente su identidad de género autopercibida.

² Hago uso del término "infancia" en el sentido de la Convención sobre los Derechos del Niño, esto es, de toda persona menor de 18 años.



De ahí que la validez constitucional de dicha restricción depende de que ésta tenga una justificación objetiva y razonable, conforme a un escrutinio agravado o estricto por dos razones fundamentales: primero, porque las infancias y las adolescencias se encuentran protegidas de manera reforzada y la medida impugnada incide sobre sus intereses;³ segundo, porque la medida apela a una categoría de distinción que está afectada de una presunción de inconstitucionalidad (la edad), la cual sólo puede ser desvirtuada mediante una justificación robusta.

La primera grada del test estricto de igualdad nos exige analizar si la medida persigue una finalidad constitucionalmente **imperiosa** (y no únicamente "válida", como lo exigiría un test ordinario de igualdad).

El principio superior de la infancia implica que el desarrollo de niñas, niños y adolescentes y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración y aplicación de normas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, las autoridades estamos obligadas a garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo.⁴

En ese sentido, las autoridades jurisdiccionales, al momento de interpretar o aplicar las normas que inciden en los derechos de las infancias y adolescencias, estamos obligadas a tomar en cuenta el principio del interés superior a fin de que en todo momento se potencialice su protección integral; asimismo, estamos obligadas a que, al momento de ponderar sus intereses, se evite a toda costa restringir sus derechos humanos injustificadamente.⁵

Desde mi óptica, de conformidad con lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tanto en su jurisprudencia,⁶ como en el *Protocolo de actuación en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género*,

³ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 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 ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

⁴ *Ibidem*.

⁵ Similar consideración sostuvo la Primera Sala en el amparo en revisión 155/2021, fallado el 15 de junio de 2022, párrafo 157.

⁶ Véase, por ejemplo, el amparo directo civil 6/2008, fallado en sesión de 6 de enero de 2009.



así como los criterios de la Corte IDH y del Comité de los Derechos del Niño, **la norma constitucionalmente imperiosa**, en todo caso, **consiste en el reconocimiento –respeto, promoción, protección y garantía– de la identidad de género de todas las personas, sin distinción de edad.**

Así pues, a mi parecer, no existe algún mandato constitucional que establezca que las personas menores y mayores de edad no puedan ser tratadas iguales en el goce y ejercicio del derecho a la identidad personal y, particularmente, del derecho a la identidad de género.

Por tanto, si bien es innegable –como sostiene la sentencia– que el establecimiento de edades mínimas en la ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las infancias y las adolescencias, es igualmente cierto que el acceso y ejercicio del derecho a la identidad personal no puede ser válidamente restringido únicamente a las personas mayores de edad, sino que se trata de un derecho humano que –a la luz del parámetro del control de regularidad constitucional, de fuente constitucional y convencional– debe ser reconocido en igualdad de condiciones a todas las personas.

Aun cuando pudiéramos pensar que la intención subyacente a la postura sostenida en la ejecutoria consiste en que las niñas, niños y adolescentes puedan ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género autopercibida a través de sus representantes legales (quienes ejerzan su patria potestad o su tutoría), lo cierto es que, incluso de no estar presente esta norma, se asume que el ejercicio de este derecho personalísimo, cuando se trata de una persona menor de edad, debe estar en función de su autonomía progresiva, es decir, debe siempre responder al particular grado de desarrollo y madurez de la persona solicitante en cada caso concreto y, conforme a ello, pueden ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género por sí mismas o a través de sus representantes legales.

Sobre el tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la sexualidad es un "elemento esencial" que parte de la esfera más íntima de la persona y, por lo tanto, la libre decisión de la sexualidad se encuentra constitucionalmente protegida. Así, la identidad sexual "*se integra a partir no sólo de su aspecto morfológico, sino, primordialmente, de acuerdo a sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y de acuerdo a ese ajuste personalísimo de cada sujeto es que proyectará su vida, no sólo en su propia conciencia, sino en todos los ámbitos de la misma ... siendo, por tanto, la autodeterminación*



sexual, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana y de su pleno desarrollo.⁷

Por otra parte, de conformidad con el Protocolo de actuación en la materia emitido por esta SCJN, *"los estereotipos más comunes en torno a las niñas, niños y adolescentes LGBT tienen que ver con la imposibilidad de que se asuman como tales"*.⁸

Según el protocolo, lo anterior parte de dos ideas que, a grandes rasgos, permean los estereotipos relacionados con la identidad de género y la orientación sexual:⁹

- 1) Que los hombres y las mujeres tienen cierto tipo de cuerpos y que, conforme a éstos, se deben comportar de cierta manera, por lo general diferenciada y casi opuesta, en cuanto a sus formas de vestir, caminar, hablar, sentir, amar, pensar y trabajar;
- 2) Que hay una sexualidad natural y legítima.

El mismo protocolo sostiene que, a partir de estas ideas estereotipadas, se juzga a las personas por su capacidad de adaptarse a ellas o no: *"Quien se adapta a estas ideas, por lo general, goza de una presunción de salud, estabilidad y normalidad; y quien no se adapta a estas ideas, se presume en una situación negativa"*.¹⁰

En lo que interesa al presente asunto, lo anterior implica que las infancias y adolescencias cisheterosexuales son consideradas como "normales", mientras que las infancias y adolescencias transexuales u homosexuales (en general, LGBT+) son consideradas como "anormales" o en una situación negativa.

Sin embargo, es sumamente importante tener en consideración que no existe evidencia científica sólida que sustente tal (pre)concepción, sino absolutamente todo lo contrario: los estudios al respecto demuestran que la identidad de género

⁷ Amparo directo civil 6/2008, páginas 89 y 90.

⁸ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o identidad de género*, noviembre de 2015, página 18.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.



(y la orientación sexual) se desarrolla desde temprana edad en la mayoría de las personas.¹¹

Por otra parte, conforme al principio de igualdad y no discriminación, es constitucionalmente inválida toda situación que, por considerar inferior a un determinado grupo o persona, conduzca a tratarle con hostilidad o de cualquier forma que le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹²

De ahí que, desde mi perspectiva, la medida impugnada parte de considerar que sólo las personas mayores de edad son capaces de autodeterminarse en nombre y género, lo que da cuenta de un *adultocentrismo* jurídico que claramente contraviene el principio de igualdad y no discriminación, así como el interés superior de la niñez, pues se trata de una premisa normativa basada en el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes no son capaces de asumir determinada identidad sexual y de género porque supuestamente "su edad no genera certeza".

En ese orden de ideas, si la medida legislativa impugnada excluye a las infancias y a las adolescencias de la posibilidad de solicitar en la vía administrativa una nueva acta de nacimiento que reconozca su identidad de género autopercebida, entonces dicha medida representa una discriminación normativa directa, pues no existe justificación válida para restringir el derecho humano a la identidad personal de niñas, niños y adolescentes, sino todo lo contrario, la norma constitucionalmente imperiosa consiste en la obligación de todas las autoridades de actuar en atención al principio del interés superior de la infancia, lo que en el caso implica la obligación inexcusable de respetar, proteger y garantizar de manera reforzada el pleno ejercicio de sus derechos, en particular, de su derecho a la identidad de género.

Por tanto, la norma impugnada, al excluir a las infancias y las adolescencias del Estado de Puebla de poder solicitar el reconocimiento legal de la identidad de género autopercebida mediante un trámite administrativo vulnera sus dere-

¹¹ *Ibid.*, página 19. A su vez, el Protocolo cita al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y a la *American Psychological Association*.

¹² *Cfr.* Tesis P./J. 9/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital: 2012594, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.



chos humanos al libre desarrollo de la personalidad –que comprende a la identidad personal y, esta a su vez, a la identidad de género–, a la vida privada o intimidad, al interés superior de la niñez, así como a la igualdad y no discriminación.

Bajo esta perspectiva, es claro que se trata de una norma cuya justificación subyacente está anclada en el estereotipo consistente en que las niñas, niños y adolescentes que se asumen como LGBT+ no tienen la edad suficiente para ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género, lo cual está íntimamente vinculado con el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes LGBT+ "están confundidos", "no saben realmente lo que quieren", "están mal influenciados", "están enfermos", etcétera.

Por tales motivos, considero que correspondía a este Tribunal Constitucional declarar la invalidez de la norma bajo análisis por actualizar **una discriminación normativa directa**, tanto por la afectación **material** que genera su parte dispositiva, al restringir el derecho al reconocimiento legal de la identidad de género autopercebida en la vía administrativa únicamente a personas mayores de edad, como por la afectación **inmaterial** que produce el mensaje transmitido en su parte valorativa, al reproducir estereotipos relacionados con una supuesta incapacidad, confusión, enfermedad o anormalidad de las niñas, niños y adolescentes cuya autodeterminación sexual y de género es distinta a la cisheterosexual, es decir, de infancias y adolescencias que se asumen como LGBT+.¹³

En ese sentido, independientemente de si la medida persigue adecuadamente o no el fin buscado (segunda grada), lo cierto es que la medida impugnada *prima facie* no se encuentra encaminada a perseguir un fin imperioso desde

¹³ Al respecto, consideramos pertinente traer a colación lo sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo en revisión 152/2013: "*la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también mediante aquellas normas que promuevan y ayudan a construir un significado social de exclusión o degradación, que si bien pueden no tener a los miembros de cierto grupo vulnerable como destinatarios, los efectos de su aplicación mediante la regulación de la conducta de terceros sí les genera un daño de estigmatización por discriminación.*"

Cfr. Tesis 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 146, registro digital: 2006962, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS.". Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.



el punto de vista constitucional (primera grada). Lejos de ello, la medida legislativa contraviene la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar, de manera reforzada (conforme al principio del interés superior de la niñez), el derecho a la identidad de género de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo anterior, a mi juicio, la argumentación más protectora de los derechos de niñas, niños y adolescentes *trans* (dígase, personas cuya identidad sexual y/o de género no coincide con la identidad legalmente asignada al nacer) consiste en declarar que la norma impugnada, al vedarles de la posibilidad de modificar su acta de nacimiento para reconocer la identidad de género autopercebida en la vía administrativa, no persigue un fin constitucionalmente imperioso, pues, contrario a ello, vulnera el principio de igualdad y no discriminación, el principio del interés superior de la infancia y el derecho a la identidad de género, derivada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, razones por las que resulta inválida.

Por último, considero de suma relevancia destacar que, en casos relacionados con la identidad de género de niñas, niños y adolescentes, todas las autoridades jurisdiccionales estamos obligadas, por una parte, a evitar juzgar el caso a partir de considerar como algo negativo que la identidad de género asumida por la persona menor de edad no concuerde con la social o legalmente asignada y, por otra parte, a cuidar con especial atención que, independientemente de la identidad de género asumida, la persona menor de edad se encuentre en un ambiente libre de manifestar su identidad (sea temporal o no) y, correlativamente, que no se encuentre en un ambiente en el que se le imponga una determinada identidad, especialmente si es a través de la violencia.¹⁴

Por todo lo expuesto, emito este voto concurrente a fin de expresar los motivos por los que me aparto de algunas consideraciones de la ejecutoria.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) y P./J. 9/2016 (10a.), y aislada 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁴ Cfr. SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o identidad de género*, noviembre de 2015, página 57.



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 73/2021.

En sesión celebrada el siete de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.¹ En dicha disposición 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.

Para sustentar la declaratoria de invalidez, en la sentencia se exponen los alcances de los principios de interés superior de la infancia y la adolescencia, igualdad y no discriminación, así como del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Luego, considerando que la disposición impugnada establece una distinción basada en la edad que impacta directamente el interés de las niñas, niños y adolescentes, se emprende un escrutinio estricto de constitucionalidad, 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 que la distinción en estudio no supera este examen, porque a pesar de que persigue una finalidad imperiosa protegida a nivel constitucional, no encuentra conexión directa con tal finalidad, es decir, la medida no supera la segunda grada del escrutinio estricto.²

Si bien, en general, coincido con la metodología y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, mi posicionamiento concurrente obedece a que, desde mi perspectiva, la medida legislativa cuestionada ni siquiera supera la primera grada del escrutinio estricto, como lo desarrollaré en los siguientes párrafos.

¹ **"Artículo 875 Ter.** Para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, se deberá cumplir con lo siguiente: ...

"II. Tener 18 años de edad cumplidos; ..."

² Párrafos 110 a 127.



De acuerdo con el criterio mayoritario, la disposición del Código Civil para el Estado de Puebla por virtud de la cual se excluye a las personas menores de dieciocho años de la posibilidad de solicitar ante el Registro Civil el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género autopercibida tiene una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, toda vez que el establecimiento de edades mínimas para el ejercicio de derechos puede tener como propósito la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva.

Respetuosamente, disiento de esta consideración.

No hay duda de que, de acuerdo con los precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las distinciones legislativas basadas en una categoría sospechosa deben analizarse bajo un escrutinio estricto, cuya primera grada supone verificar si la medida tiene una finalidad constitucional imperiosa, entendida no sólo como una que sea constitucionalmente admisible, sino que debe exigirse que su propósito tenga un apoyo constitucional claro, que persiga un objetivo constitucional importante, esto es, que proteja un mandato de ese rango.³

Sin embargo, bajo mi entendimiento, al realizar el escrutinio estricto de constitucionalidad de una medida por virtud de la cual se excluye a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de ejercer un derecho, la sola referencia a su interés superior –hecha por el legislador o por las autoridades involucradas–, es insuficiente para admitir que la medida en cuestión efectivamente tiene esa finalidad constitucionalmente imperiosa, pues se trata de una cuestión que debe ser analizada a la luz del contexto y, sobre todo, de los derechos involucrados en cada caso concreto.

En torno al tema que nos ocupa, 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.

³ Tesis P./J. 10/2016 (10a.), de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, registro digital: 2012589.



Al respecto, importa señalar 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

En este sentido, estimo que la medida legislativa impugnada ignora 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.⁶ Cabe 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 la disposición combatida no es acorde con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, ya que los 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, postergar la posibilidad de que vean materializado un derecho (hasta cumplidos los dieciocho años), con todas las consecuencias desfavorables que ello puede traer consigo.

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."

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.



Aun si se considerara que el legislador pretendió evitar que las niñas, niños y adolescentes adopten decisiones equivocadas con motivo de su falta de desarrollo o madurez, estimo que lo adecuado conforme a su interés superior sería que la regulación del procedimiento de rectificación incluyera expresamente medidas de protección, por ejemplo, el deber de la autoridad de escuchar su opinión y atender su autonomía progresiva –como, insisto, necesariamente debe ocurrir tratándose de niñas, niños y adolescentes–; sin embargo, en mi opinión, esa preocupación por la inmadurez de las personas menores de dieciocho años es insuficiente para justificar el establecimiento de restricciones absolutas en todos los casos y, por ende, este tipo de medidas no pueden calificarse, *a priori*, acordes con el interés superior de la infancia y la adolescencia.

Ahora bien, en la sentencia se señala que la Suprema Corte ha reconocido la validez de distinciones legislativas basadas en la edad con el objeto de proteger el interés superior de la niñez. Así, se menciona que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2016,⁷ el Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad de la decisión del Congreso del Estado de Aguascalientes de eliminar de su Código Civil la posibilidad de que las personas menores de dieciocho años pudieran obtener una dispensa para contraer matrimonio, precisamente con el objeto de proteger el interés superior de la niñez –a través de la prohibición del matrimonio infantil–.

Al respecto, si bien en ese precedente me pronuncié en el sentido de que la limitación para contraer matrimonio basada en la edad se encontraba justificada –bajo la argumentación que plasmé en un voto concurrente–, esa postura no es contradictoria con la que sostengo en el presente caso, pues se trata de asuntos que tienen diferencias relevantes.

En torno al matrimonio infantil existen diversas observaciones y resoluciones de organismos internacionales especializados en derechos humanos⁸ que dan cuenta de las múltiples repercusiones negativas que tiene esta práctica. Incluso, en el referido precedente esta Suprema Corte reconoció que el

⁷ Resuelta el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

⁸ Por ejemplo, el Informe Anual A/HRC/26/22 rendido por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; la Recomendación General Número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General Número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta el 14 de noviembre de 2014; las observaciones generales 3 y 4 del Comité de los Derechos del Niño; la Recomendación General No. 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; así como la resolución 71/175 "*Matrimonio infantil, precoz y forzado*", de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.



matrimonio infantil en nuestro país afecta principalmente a las niñas, con mayor énfasis a las que viven en pobreza, así como a las que tienen un menor nivel educativo, y se concentra mayoritariamente en comunidades rurales e indígenas.

En cambio, 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, como se señala en la sentencia, 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.⁹

Otro argumento de la sentencia en torno a la finalidad constitucionalmente imperiosa de la medida consiste en que el establecimiento de edades mínimas encuentra razonabilidad en virtud de que el artículo 34 constitucional prevé que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años, lo que se vincula con la capacidad jurídica y la toma de decisiones.¹⁰

Al respecto, es claro que en nuestro ordenamiento jurídico se ha tomado como referencia la edad de dieciocho años para múltiples efectos, en el plano del derecho, relacionados con la madurez; sin embargo, estimo que el desarrollo de la protección reforzada de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, tanto en el derecho interno como en el internacional, trajo consigo el deber de este Tribunal Constitucional de analizar, caso por caso, si las distinciones sustentadas en la "mayoría de edad" tienen sustento objetivo y razonable, o bien, si se trata de medidas basadas en prejuicios que terminan por desconocer sus derechos y su autonomía progresiva.

Es por estas razones que me posicioné por la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla; sin embargo, a diferencia de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, considero que la distinción establecida en dicha disposición no supera la primera grada del escrutinio estricto de constitucionalidad.

⁹ Véase el Informe A/HRC/29/23, párrafo 17.

¹⁰ Párrafo 113.



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (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 7 de marzo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 73/2021.

En las sesiones de tres y siete de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 875 Ter, fracción II, en su porción normativa "Tener 18 años de edad cumplidos", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

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

"Artículo 875 Ter. Para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida, se deberá cumplir con lo siguiente:

"I. Ser de nacionalidad mexicana;

"II. Tener 18 años de edad cumplidos;

"III. Manifestar el nombre completo y los datos registrales asentados en el acta primigenia; y,

"IV. Manifestar el nombre sin apellidos y el género solicitados." (énfasis añadido)

Resolución del Tribunal Pleno. Se declaró la invalidez de la porción normativa impugnada por ser discriminatoria y vulnerar el principio de interés superior de la infancia y el libre desarrollo de la personalidad, ya que, el requisito de 18 años para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida no supera un juicio



de escrutinio estricto, pues no se encuentra estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.¹ Por este motivo, se vinculó al Congreso Local para que modificara la legislación a fin de establecer un procedimiento sumario, sin precisar la vía, a fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las infancias y adolescencias trans.²

Si bien estoy a favor del sentido de la decisión, difiero de algunas consideraciones, debido a que, por un lado, estimo que, aunque la norma impugnada no supera el juicio de escrutinio estricto, ello ocurre porque, a pesar de que la medida se encuentra estrechamente vinculada con la finalidad, no es la medida menos lesiva.

Por otro lado, considero que, dentro de los lineamientos para el procedimiento de rectificación de documentos de identidad, debió señalarse que la vía debe ser la administrativa. Para ello, abordaré los siguientes temas: (i) la inconstitucionalidad de normas que prohíben a las infancias y adolescencias trans rectificar su acta de nacimiento para garantizar su derecho a la identidad de género; y, (ii) los efectos de la decisión adoptada.

I. Inconstitucionalidad de las normas que prohíben a las infancias y adolescencias trans rectificar su acta de nacimiento para garantizar su derecho a la identidad de género

El derecho humano a la identidad se define como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona dentro de la sociedad en conexidad con otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso.³

Este derecho implica que las personas, 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.

¹ Párrafos 126 y 127 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 73/2021.

² Párrafos 134 a 136 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 73/2021.

³ 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



Así, se reconoce el **derecho a la identidad de género** de todas las personas como elemento constitutivo y constituyente de la identidad, cuyo ejercicio es esencial para la protección de los derechos de las personas trans,⁴ y contribuye a erradicar todas las formas de violencia hacia ellas.⁵ Lo anterior, sin duda, también es aplicable a las infancias y adolescencias.⁶

En el presente caso disiento de algunas consideraciones, debido a que estimo 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.

Esto último, dado que la norma impugnada establece que, al solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, se deberá "tener 18 años de edad cumplidos"; de esta forma, la disposición excluye a las personas menores de 18 años del procedimiento para solicitar dicha acta acorde a su identidad de género autopercibida. Tal distinción es inválida, porque no logra superar un juicio de igualdad de escrutinio estricto, como se demostrará a continuación.

⁴ 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

⁵ La Corte Interamericana ha señalado que: La 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 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

⁶ 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



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 las infancias y adolescencias.

Concuero con este apartado, pues desde la perspectiva integral de los derechos del grupo referido que adopta nuestra Constitución y los tratados internacionales, las infancias son verdaderos sujetos de derechos,⁷ quienes deben contar, por su particular situación, con medidas especiales de protección por parte de su familia, la sociedad y a los poderes públicos.⁸ Siendo este último el que tiene el deber de adoptar medidas positivas como parte de un derecho adicional y complementario a los derechos que la Constitución les reconoce.⁹

En ese sentido, la protección de las infancias y las adolescencias constituye un objetivo constitucionalmente importante, pues como hemos señalado, de acuerdo con sus condiciones especiales, particularmente a su desarrollo progresivo, son necesarias medidas adicionales, en tanto el efectivo acceso, goce y garantía de sus derechos depende, en gran parte, de las y los adultos.¹⁰

b) La medida debe estar estrechamente vinculada

Por otro lado, en este apartado disiento con la mayoría, ya que considero que la porción normativa sí se encuentra encaminada a la consecución de la finalidad, dado que es posible establecer distinciones razonables con base en la "mayoría de edad" que permiten hacer diferencias relativas a la plena autonomía para el ejercicio de derechos.

⁷ Corte IDH, "Condición jurídica y derechos humanos del niño", Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A, No. 17, opinión 1. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

⁸ 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

⁹ 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

¹⁰ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/N/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 271.



Para ello, dichas medidas deben atender, entre otros, al principio de desarrollo progresivo, según el cual las infancias y las adolescencias ejercen sus derechos de forma progresiva en cuanto desarrollan un mayor nivel de autonomía, en función de su edad y madurez.¹¹

Así, la distinción consensuada¹² de mayoría de edad es, en principio, aceptable desde la perspectiva del principio de desarrollo progresivo,¹³ ya que constituye una medida general y temporal que determina la plena autonomía para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, así como para la protección especial de infancias y adolescencias.¹⁴

En el presente asunto, 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, 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 constituye una prohibición absoluta al derecho de identidad de género de las infancias y adolescencias trans.

Esto es así, debido a que, no cualquier medida adoptada para "proteger" a la infancia y la adolescencia puede ser válida por sí misma, por lo que las autoridades están obligadas a justificar la conveniencia de los medios adoptados, así como a demostrar que éstos pueden ser efectivos¹⁵ y que atienden a los

¹¹ 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

¹² Presente tanto en la Convención de los Derechos del Niño, así como en el ordenamiento jurídico mexicano.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ CIDH, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 30 de noviembre de 2017, párrs. 52 y 53.



principios que rigen la protección del referido sector: 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.¹⁶

En determinados casos, la imposición de un requisito temporal, como la "mayoría de edad", puede ser contrario a los derechos de la infancia y la adolescencia, al principio de igualdad y no discriminación y al derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues podría constituir una medida tutelar que parte de premisas estereotípicas sobre su "inmadurez" o "incapacidad" para tomar decisiones o ejercer su autonomía progresiva.¹⁷

En tales condiciones, cualquier decisión encaminada a la protección de las infancias y adolescencias, o que afecte sus derechos a partir de criterios temporales, debe atender especialmente a los ya mencionados principios de autonomía e interés superior,¹⁸ en atención a la exigencia de propiciar su desarrollo para el pleno aprovechamiento de sus potencialidades.¹⁹

Por ende, la debida protección de los derechos de las infancias y adolescencias, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes, sin soslayar que su capacidad de ejercer por sí mismos sus derechos es de

¹⁶ 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

¹⁷ En un sentido similar, *cfr.* 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.

¹⁸ Sirve de apoyo la tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, agosto de 2019, Tomo III, página 2328, registro digital: 2020401, de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."

¹⁹ Corte IDH, Caso Bulacio Vs. Argentina. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003", Serie C, No. 100, párr. 134. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf



manera progresiva, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal.²⁰

Este desarrollo²¹ de las infancias y adolescencias se encuentra estrechamente vinculado con los distintos aspectos esenciales de su personalidad, incluida la exteriorización de su modo de ser ante su familia, la sociedad y el Estado de acuerdo con sus más íntimas convicciones y sentires, incluidas su orientación sexual e identidad de género.²²

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 solicitar 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.

Tal impedimento absoluto imposibilita que puedan acceder y ser escuchadas de manera efectiva en este tipo de procedimientos que afectan sus derechos, lo que contraviene su autonomía progresiva y el interés superior de la niñez.

De esta manera, es posible advertir que existen medidas menos lesivas que son igualmente efectivas para cumplir con la finalidad, como ocurre en el caso de

²⁰ Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018", Serie C, No. 351, párr. 150. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf

²¹ El término "desarrollo" se debe entender desde una perspectiva holística "que abarca lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social". Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5 "Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño", CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párr. 12, y Corte IDH, Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004", Serie C, No. 112, párr. 161. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

²² 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 y 154. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

En el mismo sentido, 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; 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; y 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.



procedimientos que permiten la adecuación de documentos de identidad para infancias y adolescencias mediante solicitudes realizadas a través de sus representantes legales y bajo asistencia legal.²³

De esta forma, es inadmisibles que, en aras de proteger los derechos de la infancia y la adolescencia, las autoridades pretendan legitimar actos que vulneren los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución.

Esta situación no es menor, en tanto la falta de reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias impide el goce pleno de otros derechos humanos, lesiona su dignidad humana al no reconocer su condición como verdaderos titulares de derechos,²⁴ y constituye un factor determinante para que se sigan reforzando los actos de discriminación en su contra.

Asimismo, considero que, si bien la norma realiza una distinción por motivos de edad, es necesario adoptar una visión interseccional que tenga en cuenta los diversos factores de vulnerabilidad y fuentes de discriminación,²⁵ dado que la norma afecta de forma diferenciada a las infancias y adolescencias trans.

De acuerdo con la Comisión Interamericana, las infancias y adolescencias trans, o que son percibidos como tal por otras personas, se enfrentan a discriminación, estigmatización, rechazo e incluso violencia por motivos relacionados con su identidad de género, aunque únicamente se trate de una percepción ajena.²⁶

²³ Ley 26.743 de Argentina de 23 de mayo de 2012, artículo 5, y Ley 21120 de Chile, artículo 14. En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "... Los procesos dirigidos a reconocer la identidad de género: ... viii) 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 de la niña/o". Cfr. CIDH, *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, OAS/Ser. L/N/II.170, Doc. 184, 7 de diciembre de 2018, párr. 109.

²⁴ 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

²⁵ Corte IDH, Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015", Serie C, No. 298, párr. 290, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018", Serie C, No. 351, párr. 276.

²⁶ CIDH, *Violencia Contra Personas LGBTI en América*, OAS/Ser. L/N/II.rev.2, Doc.36, 12 de noviembre de 2015, párr. 301.



Bajo ese contexto, las infancias y adolescencias que asumen públicamente su identidad suelen ser blanco de acoso, ataques y marginación, especialmente en el ámbito familiar y escolar;²⁷ situación que se ve reflejada en la alarmante baja expectativa de vida de muchas personas trans.²⁸

Adicionalmente, es necesario comprender que la construcción, aceptación, articulación y reconocimiento de las identidades se desarrolla a lo largo de la vida de las personas, incluso desde la niñez, y puede diferir de la manifestación y expresión abierta,²⁹ por lo que imponer a las infancias y adolescencias modelos cisnormativos contribuye a su estigmatización y a la discriminación estructural que viven.

En suma, 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.

II. Efectos de la decisión adoptada

Respecto a los efectos de la decisión, coincido en que debe ordenarse al Congreso del Estado de Puebla que reforme el artículo declarado inválido, de conformidad con los lineamientos precisados, sin embargo, considero necesario indicar que debió señalarse que dicho procedimiento debe ser de naturaleza administrativa.

Estimo pertinente que, en este asunto, el Tribunal Pleno señale dentro de los lineamientos, acordes con el marco constitucional y convencional, para los procedimientos de solicitud de adecuación de los datos de identidad de conformidad con la identidad de género autopercebida, su naturaleza administrativa.

Esto es así, debido a que, tal y como lo 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

²⁷ *Ibidem*, párr. 310.

²⁸ *Ibidem*, párr. 276.

²⁹ *Ibidem*, párr. 309.



debe ser declarativa, y nunca de validación externa.³⁰ Esto último 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.³¹

Lo anterior obedece a que la autoridad únicamente puede oponerse cuando se prevea un vicio en el consentimiento previo y libre de la voluntad.

Si bien pueden adoptarse medidas diferenciadas, 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,³² 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.

A manera de ejemplo, en la legislación de Argentina³³ se establece que los menores de edad pueden acceder al cambio de género a través de sus representantes legales, quienes deberán contar con un abogado, y aun cuando éstos nieguen su consentimiento, podrán acceder al cambio en la vía jurisdiccional, donde en algunos casos será necesaria la asesoría de expertos.

³⁰ 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

³¹ 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

³² 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

³³ Ley 26.743 de 23 de mayo de 2012.



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.

Adicionalmente, considero que existe una obligación de adoptar una decisión más amplia que sea acorde a los derechos de las infancias y adolescencias, en la que se disponga el parámetro con el cual el legislador deberá implementar este tipo de procedimientos privilegiando la vía administrativa.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 73/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el 7 de marzo de 2022, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2021. En la sentencia se estudió y declaró la inconstitucionalidad del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla que establecía tener dieciocho años cumplidos como requisito para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género. 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

2. 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 autopercibida, lo que impactaba directamente en el interés superior de niñas, niños y adolescentes. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un examen de igualdad, y, por la relación con el interés superior de la niñez, éste debería realizarse bajo un escrutinio estricto.

3. Al realizar el examen de igualdad, la mayoría consideró que la medida sí superaba la primera grada del examen de igualdad 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.
4. En cambio, consideró que la medida no superaba la segunda grada, puesto que el requisito de tener dieciocho años de edad cumplidos para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para reconocer la identidad de género autopercibida no encontraba conexión directa con dicha finalidad. Esto, considerando que las niñas, niños y adolescentes, tal como los adultos, son titulares del derecho a la identidad personal y el derecho a la identidad de género. Sin embargo, el requisito de edad de la norma impugnada excluía a los menores de dieciocho años de cualquier posibilidad de ajustar el acta de nacimiento a la identidad de género autopercibida. En este punto se tomó en cuenta que el diseño de la medida no preveía la posibilidad de que la solicitud fuera presentada en beneficio de niñas, niños y adolescentes trans, incluso por conducto de sus representantes. Por lo tanto, la norma únicamente permitía a los mayores de dieciocho años ejercer dicho derecho. Así pues, se determinó invalidar el artículo en cuestión.

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

5. En general, estoy de acuerdo con los argumentos vertidos en el estudio de fondo. Me parece que el desarrollo de los principios de interés superior de la infancia y la adolescencia, y el de igualdad y no discriminación, así como del derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, tal como fue presentado en el engrose final, es exhaustivo y coincidente con los precedentes de este Alto Tribunal.
6. Asimismo, estoy de acuerdo con que la metodología apropiada para el estudio de constitucionalidad es el examen de igualdad en escrutinio estricto, por realizar la norma una distinción de tratamiento basada en la edad. Aquí, me gustaría brindar una razón adicional a la expresada en el proyecto para optar



por un escrutinio estricto: es mi postura reiterada que la edad es una categoría sospechosa, al estar incluida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de entrada, cualquier distinción basada en ese criterio deberá analizarse bajo ese nivel de escrutinio.

7. Ahora bien, 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 la primera grada del examen de igualdad.
8. Tal como lo señalé en la sesión pública, reconozco que el establecimiento de edades mínimas en la 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. Es por esta razón que es necesario el establecimiento de edades mínimas, por ejemplo, para contraer matrimonio o para establecer una responsabilidad de carácter penal. No obstante, en el caso de la norma impugnada, su finalidad es únicamente 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. No puede derivarse un objetivo distinto de la lectura de su exposición de motivos, ni del informe del Poder Legislativo. Así pues, desde mi punto de vista, la norma no superaba la primera grada del examen.
9. Por esta razón, coincidí con la declaratoria de invalidez y con la mayoría de las consideraciones de la propuesta, aunque diferí de la manera en que se realizó el test de igualdad y, específicamente, en que se identificó la finalidad de la norma analizada.

IV. Efectos aprobados por la mayoría

10. Tras declarar la invalidez de la norma, la mayoría consideró necesario vincular al Congreso de Puebla para que, dentro de un plazo de doce meses, reformara el artículo 875 Ter del Código Civil Estatal con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida. En consonancia con esto, se decidió que la declaratoria de invalidez de dicho artículo surtiría sus efectos hasta los doce meses siguientes de la notificación de los resolutivos al Congreso Estatal. Asimismo, se estimó adecuado establecer lineamientos de carácter obligatorio para guiar al Legislativo a garantizar el ejercicio efectivo del derecho, los cuales desarrolla en el párrafo 136 del engorse.



V. Razones del voto en contra en los efectos

11. Estuve en desacuerdo con los efectos aprobados por dos razones principales.
12. 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 autopercibida. Al contrario, una vez expulsa la norma inconstitucional, el ejercicio de dicho derecho se encuentra posibilitado por el marco normativo de Puebla.
13. Ha quedado claro, por lo ya señalado en el estudio de fondo, que las niñas, los niños y adolescentes tienen, constitucional y convencionalmente, el derecho al reconocimiento de su identidad de género. Así pues, las autoridades administrativas respectivas, apoyadas por la Procuraduría de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla –que, por cierto, cuenta con facultades específicas para la protección del derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes–, tienen la obligación de tomar acciones conducentes para garantizar dichos derechos. Es decir, al invalidarse el artículo estudiado, dichas autoridades 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.
14. 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, en 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,¹ considero que estos lineamientos sólo podrían ser emitidos de forma orientadora y en el marco de un exhorto y no de una condena.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ 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 (ARTÍCULO 60, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y 9, FRACCIÓN XI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO DEL DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.



VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS.

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN.

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS QUE SE ENCUENTRAN EN EL ARCHIVO MUNICIPAL, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC, DISTRITO MIXE; 110, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, DISTRITO DEL CENTRO; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS MAZALTEPEC, DISTRITO DE ETLA; 30, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTONGO, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 53, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 29, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ALMOLONGAS, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 66, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA LOXICHA, DISTRITO DE POCHUTLA; 23, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL COATLÁN, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 28, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO APÓSTOL, DISTRITO DE OCOTLÁN; 28, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA,



DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 32, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS QUIAVINI, DISTRITO DE TLACOLULA; 42, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL SOYALTEPEC, DISTRITO DE TUXTEPEC; 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 35, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO TILANTONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 44, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REYES ETLA, DISTRITO DE ETLA; 27, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAXOPA, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 36, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUNDICHE, DISTRITO DE TLAXIACO; 33, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, DISTRITO DE CUICATLÁN; 55, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL TULE, DISTRITO DEL CENTRO; 71, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN NOCHIXTLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 45, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIÉNEGA DE ZIMATLÁN, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 56, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHAZUMBA, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 40, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, DISTRITO DE ETLA; 25, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ LACHIGUIRI, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 39, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TIDAÁ, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUICHICOVI, DISTRITO DE JUCHITÁN, EN LO RELATIVO A LA PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL" Y SU RESPECTIVA CUOTA "100.00"; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO SINICAHUA, DISTRITO DE TLAXIACO; 26, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CAMOTLÁN, DISTRITO



DE VILLA ALTA; 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA, DISTRITO MIXE; 38, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, DISTRITO DE TLACOLULA; 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS, DISTRITO MIXE; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO TLACOTEPEC, DISTRITO DE SOLA DE VEGA; 58, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 38, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 47, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 46, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, DISTRITO DE TLACOLULA; 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, DISTRITO DE ZAACHILA, EN LO RELATIVO A LA PORCIÓN NORMATIVA "I. BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL" Y SU RESPECTIVA CUOTA "30.00"; 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL AMATLÁN, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 47, FRACCIONES V Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 68, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAUTLA DE JIMÉNEZ, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AHUEHUETITLÁN, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; Y, 33, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, DISTRITO DE TEOTITLÁN; TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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



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

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

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

XV. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR QUIECHAPA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 31, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; Y, 52, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XVI. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS NORMAS QUE DESDE SU REDACCIÓN PROVOQUEN EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER LOS MONTOS RESPECTO DE LA CANTIDAD QUE DEBERÁN PAGAR, SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR QUIECHAPA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 31, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; Y, 52, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



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

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

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

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

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

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

XXIII. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y, ADEMÁS, SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

XXIV. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

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



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

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

XXVIII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97 Y 98 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, DISTRITO DEL CENTRO; 36 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC, DISTRITO DE CUICATLÁN; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 22 Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 37 Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, DISTRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 21 Y 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR LOXICHA, DISTRITO DE POCHUTLA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, DISTRITO DE CUICATLÁN; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAPULALPAM DE MÉNDEZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, DISTRITO DE ETLA; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



SANTIAGO TEXTITLÁN, DISTRITO DE SOLA DE VEGA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TEOPOXCO, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, DISTRITO DE TLACOLULA; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 32 Y 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 39 Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 17 Y 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ACATEPEC, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TLAPANCINGO, DISTRITO DE SILICAYOÁPAM; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, DISTRITO DE ZAACHILA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO QUIATONI, DISTRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 58 Y 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAUTLA DE JIMÉNEZ, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; ASÍ COMO 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, DISTRITO DE TEOTITLÁN, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO SOBRE ÉSTE Y, POR ENDE, VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97 Y 98 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, DISTRITO DEL CENTRO; 36 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC, DISTRITO DE CUICATLÁN; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRE-



SOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 22 Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 37 Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, DISTRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 21 Y 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR LOXICHA, DISTRITO DE POCHUTLA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, DISTRITO DE CUICATLÁN; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAPULALPAM DE MÉNDEZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, DISTRITO DE ETLA; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN, DISTRITO DE SOLA DE VEGA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TEOPOXCO, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, DISTRITO DE TLACOLULA; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 32 Y 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 39 Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TEPOCOLULA; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 17 Y 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ACATEPEC, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TLAPANCIÑO, DISTRITO DE SILICAYOÁPAM; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, DISTRITO DE ZAACHILA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO QUIATONI, DIS-



TRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 58 Y 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAUTLA DE JIMÉNEZ, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; ASÍ COMO 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, DISTRITO DE TEOTITLÁN, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXX. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97 Y 98 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, DISTRITO DEL CENTRO; 36 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC, DISTRITO DE CUICATLÁN; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 22 Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 37 Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, DISTRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 21 Y 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR LOXICHA, DISTRITO DE POCHUTLA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, DISTRITO DE CUICATLÁN; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAPULALPAM DE MÉNDEZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, DISTRITO DE ETLA; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, DISTRITO DE ETLA; 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN, DISTRITO DE SOLA DE VEGA; 35 Y 36 DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TEOPOXCO, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, DISTRITO DE TLACOLULA; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, DISTRITO DE TEHUANTEPEC; 32 Y 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 39 Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 17 Y 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ACATEPEC, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TLAPANCINGO, DISTRITO DE SILICAYOÁPAM; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, DISTRITO DE ZAACHILA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO QUIATONI, DISTRITO DE TLACOLULA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 58 Y 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAUTLA DE JIMÉNEZ, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; ASÍ COMO 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, DISTRITO DE TEOTITLÁN, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, OAXACA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



XXXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN NOCHIXTLÁN, 66, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA LOXICHA, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAPULALPAM DE MÉNDEZ, 45, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIÉNEGA DE ZIMATLÁN, 58, 59 Y 68, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAUTLA DE JIMÉNEZ, 43 Y 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 35, 36 Y 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, 44, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REYES ETLA, 22 Y 29, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "L. BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL. 30.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO SINICAHUA, 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR LOXICHA, 36, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTOBAL AMATLÁN, 46, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, 34, 35 Y 40, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, 28 Y 33, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TLAPANCINGO, 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO TLACOTEPEC, 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, 25, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ LACHIGUIRI, 36 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC, 27, 28 Y 33, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, 32, 33 Y 38, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, 55, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUICHICOVI, 38 Y 39 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, 22, 23 Y 28, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA, 32, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS QUIAVINI, 26 Y 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, 35, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AHUEHUETITLÁN, 23, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL COATLÁN, 44 Y 52, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, 42, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL SOYALTEPEC, 53, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS, 45 Y 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR QUIECHAPA, 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO QUIATONI, 39, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TIDAÁ, 25, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA, 29, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ALMOLONGAS, 17 Y 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ACATEPEC, 97, 98 Y 110, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, 29, 30 Y 35, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, 47, FRACCIONES V Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, 49 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, 55, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL TULE, 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TEOPOXCO, 37 Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, 28, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO APÓSTOL, 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, 26, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CAMOTLÁN, 56, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHAZUMBA, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAXOPA, 21, 22 Y 27, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, 36, FRAC-



CIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUNDICHE, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN, 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO TILANTONGO, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, 35, 36 Y 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS MAZALTEPEC, 27, 28 Y 38, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, 30, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTONGO, 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS Y 39, 40 Y 47, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, OAXACA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN NOCHIXTLÁN, 66, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA LOXICHA, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAPULALPAM DE MÉNDEZ, 45, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIÉNEGA DE ZIMATLÁN, 58, 59 Y 68, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS HUAUTLA DE JIMÉNEZ, 43 Y 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 35, 36 Y 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZARENO ETLA, 44, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REYES ETLA, 22 Y 29, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "L. BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL, 30.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO HUITEPEC, 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO SINICAHUA, 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR LOXICHA, 36, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL AMATLÁN, 46, FRACCIÓN IV, DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, 34, 35 Y 40, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEJALÁPAM, 28 Y 33, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHAPULAPA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TLAPANCINGO, 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO TLACOTEPEC, 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE NUCHITA, 25, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ LACHIGUIRI, 36 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA TLACOATZINTEPEC, 27, 28 Y 33, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COATZÓSPAM, 32, 33 Y 38, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS CUÉS, 55, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUICHICOVI, 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LAJARCIA, 22, 23 Y 28, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TAMAZOLA, 32, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS QUIAVINI, 26 Y 31, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO ETLATONGO, 35, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AHUEHUETILÁN, 23, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL COATLÁN, 44 Y 52, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TECOMATLÁN, 42, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL SOYALTEPEC, 53, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS, 45 Y 52, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO ETLA, 33, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MARTÍN QUIE-CHAPA, 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO QUIATONI, 39, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TIDAÁ, 25, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA, 29, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ALMOLONGAS, 17 Y 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ACATEPEC, 97, 98



Y 110, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ATZOMPA, 29, 30 Y 35, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHILCHOTLA, 47, FRACCIONES V Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, 49 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA JALAPA DEL MARQUÉS, 55, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL TULE, 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TEOPOXCO, 37 Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLAN, 28, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO APÓSTOL, 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, 26, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CAMOTLÁN, 56, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHAZUMBA, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAXOPA, 21, 22 Y 27, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LLANO GRANDE, 36, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO NUNDICHE, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLAN, 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO TILANTONGO, 25 Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, 35, 36 Y 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS MAZALTEPEC, 27, 28 Y 38, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DEL VALLE, 30, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTONGO, 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS Y 39, 40 Y 47, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE CHILAPA DE DÍAZ, OAXACA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 24 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del asunto.	6-7
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Precisión de las normas impugnadas por tema.	7-16
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial se presentó de forma oportuna.	16-18
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	18-19
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer motivos de improcedencia o sobreseimiento ni se advierte, de oficio, que se actualice alguno.	19
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Precisión de los temas del estudio de fondo.	19-67
	Tema A. Cobro por búsqueda y reproducción de documentos.	Las disposiciones que prevén un cobro por la sola búsqueda de documentos que se encuentren en el archivo municipal vulneran el principio de gratuidad en materia de acceso a la información. Por otro lado, las normas que establecen el cobro de derechos por la búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales y la expedición de copias simples o certificadas resultan desproporcionales. Por tanto, se declara la invalidez de las disposiciones impugnadas.	20-46
	Tema B. Cobro por el servicio de alumbrado público.	La obligación de pagar el derecho por alumbrado público tomando como base el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran	



		<p>a la empresa que suministre la energía eléctrica constituye una contribución perteneciente a la categoría de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual es competencia exclusiva de la Federación.</p> <p>Por tanto, se propone declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas.</p>	47-67
VII.	EFFECTOS		
	Extensión de efectos	Se debe declarar la invalidez por extensión de diversas disposiciones en las que se hace remisión expresa a lo establecido en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca en torno al derecho por el servicio de alumbrado público, que presenta un vicio idéntico al determinado en relación con las disposiciones expresamente impugnadas.	67-69
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.	69
	Otros lineamientos	Se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la sentencia.	69
	Notificaciones	La sentencia deberá notificarse a los Municipios aludidos en la ejecutoria, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.	69
VIII.	DECISIÓN	Puntos resolutive.	70-74



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 59/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, en contra de disposiciones contenidas en las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante oficio recibido el once de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal promovió acción de inconstitucionalidad en la que planteó la invalidez de disposiciones contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en las que se regula el cobro de derechos por la búsqueda de documentos que se encuentran en las oficinas municipales y por la prestación del servicio de alumbrado público.

2. **Conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

I. Cobro por la búsqueda de documentos. El cobro por la "*búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y la "*búsqueda de documentos*" vulnera los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

- El artículo 6o. de la Constitución Federal prevé que el derecho a la información deberá ser garantizado por el Estado. Por tanto, para su acceso, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán



guiarse por el principio de gratuidad para garantizar que toda apersona tenga acceso a la información pública.

- El derecho a la información comprende tres aspectos esenciales, a saber: 1) el derecho a informar (difundir); 2) el derecho de acceso a la información (buscar); y, 3) el derecho a ser informado (recibir). El principio de gratuidad constituye una garantía para el ejercicio del derecho de acceso a la información que está expresamente previsto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se establece que el ejercicio de ese derecho es gratuito y únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas sin que se permita el cobro por la búsqueda o la disponibilidad momentánea de la información.

- En la especie, los artículos impugnados establecen un pago de derechos por concepto de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos de los Municipios del Estado de Oaxaca, lo que contraviene el principio de gratuidad, al prever una tarifa para localizar la información solicitada, sin importar la modalidad de la entrega de los datos solicitados. El pago de una tarifa por la búsqueda de información pública tiene implicaciones negativas que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que representa un elemento discriminatorio en perjuicio de quien no cuenta con recursos para cubrir esa tarifa.

- Los preceptos impugnados violan el principio de proporcionalidad tributaria porque no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionan las entidades municipales. En las leyes impugnadas se fijan cuotas que van de los \$5.00 (cinco pesos 00/100 M.N.) hasta los \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) por la búsqueda de documentos, pero en ninguna parte el legislador local justificó los elementos que sirvieron de base para determinar la tarifa, es decir, la manera en que se cuantificó el costo por el pago de tales derechos ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales. El legislador tampoco estableció razón alguna para justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.



II. Cobro por el servicio de alumbrado público. Este cobro contraviene los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por las siguientes razones:

- El principio de proporcionalidad, en materia de derechos, implica que la determinación de las cuotas correspondientes ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. Sin embargo, las porciones normativas impugnadas transgreden dicho principio porque la tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se estableció por el legislador local a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa para los Municipios del Estado de Oaxaca prestarlo, ya que se pretende considerar como base el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

- Las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad, toda vez que el Congreso de Oaxaca no atendió al costo que representa prestar el servicio público de iluminación, sino que introduce aspectos ajenos como el consumo de energía de los contribuyentes.

- El principio de equidad tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deban guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentran en la misma situación. No obstante, en el caso, el Congreso Local pretende establecer a los contribuyentes de los Municipios de Oaxaca tarifas diferenciadas por el servicio de alumbrado público, cuando se trata de un solo servicio para todos los usuarios.

3. Radicación, admisión y trámite. Mediante proveído de veintidós de abril de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 59/2022, y la turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

4. Por acuerdo dictado el veintiocho de abril siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, dio vista



a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que estuviera en posición de formular pedimento.

5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de junio de dos mil veintidós, la presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca rindió el informe solicitado, en el que expuso esencialmente que:

- En cuanto al **primer concepto de invalidez**, las porciones normativas impugnadas, en lo correspondiente a la búsqueda de documentos, no tienen relación alguna con el principio de gratuidad en materia de acceso a la información consagrado en el artículo 6o. constitucional, toda vez que las leyes de ingresos municipales impugnadas contienen en su articulado una disposición que cita "*quedan exentas del pago de estos derechos cuando por disposición legal deban expedirse*". Tampoco se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que las tarifas establecidas no son excesivas, sino que están acordes con la capacidad contributiva de los ciudadanos.

- Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez**, las normas impugnadas no contravienen los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que el cobro de derechos de alumbrado público persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, como es contribuir con el gasto público municipal de acuerdo con la capacidad de contribución.

- El cobro de derechos por el servicio de alumbrado público y la búsqueda de información en los archivos municipales se encuentra razonablemente justificado, como se advierte de la lectura de los dictámenes con proyecto de decreto por el que se crean las leyes de ingresos municipales.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de junio de dos mil veintidós, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca rindió el informe correspondiente, en el que manifestó fundamentalmente que el gobernador del Estado



cumplió con su mandato constitucional al promulgar y publicar las disposiciones impugnadas.

7. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.

8. **Alegatos.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal formuló alegatos por medio de oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veintidós.

9. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el diez de agosto de dos mil veintidós se dictó el acuerdo de cierre de instrucción, y el expediente pasó a la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de lo establecido en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que el Ejecutivo Federal, por conducto de la consejera jurídica, planteó la posible contradicción entre disposiciones generales del Estado de Oaxaca y la Constitución Federal.

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

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

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

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

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



11. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

12. El Poder Ejecutivo Federal cuestiona la regularidad constitucional de normas generales previstas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el **ejercicio fiscal dos mil veintidós**. En concreto, las disposiciones impugnadas –que por claridad se distinguen por tema– son las siguientes:

A. Cobro por la búsqueda y, en su caso, reproducción de documentos

1) Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Distrito Mixe, Oaxaca, contenida en el Decreto 362, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

2) Artículo 110, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro, Oaxaca, contenida en el Decreto 397, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

3) Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Mazaltepec, Distrito de Etna, Oaxaca, contenida en el Decreto 400, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

4) Artículo 30, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 401, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

5) Artículo 53, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 364, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.



6) Artículo 29, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongas, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 377, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

7) Artículo 66, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candelaria Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, contenida en el Decreto 365, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

8) Artículo 23, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 372, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

9) Artículo 28, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 379, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

10) Artículo 28, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 399, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

11) Artículo 32, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Quiavini, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 367, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

12) Artículo 42, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Soyaltepec, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 378, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

13) Artículo 39, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jorge Nuchita, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, contenida en el Decreto 407, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

14) Artículo 35, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 363, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.



15) Artículo 51, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 388, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

16) Artículo 41, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno Etlá, Distrito de Etlá, Oaxaca, contenida en el Decreto 392, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

17) Artículo 44, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etlá, Distrito de Etlá, Oaxaca, contenida en el Decreto 460, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

18) Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir Quiéchapa, Distrito de Yautepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 471, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

19) Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 476, publicado el diecinueve (sic) de dos mil veintidós.

20) Artículo 27, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 484, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

21) Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laxopa, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, contenida en el Decreto 507, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

22) Artículo 36, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nundiche, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, contenida en el Decreto 527, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

23) Artículo 33, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 499, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.



24) Artículo 55, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, Distrito del Centro, Oaxaca, contenida en el Decreto 473, publicada el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

25) Artículo 71, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 468, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

26) Artículo 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciénega de Zimatlán, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 463, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

27) Artículo 56, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, contenida en el Decreto 456, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

28) Artículo 52, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo ETLA, Distrito de ETLA, Oaxaca, contenida en el Decreto 368, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

29) Artículo 40, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de ETLA, Oaxaca, contenida en el Decreto 344, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

30) Artículo 25, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 326, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

31) Artículo 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 346, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

32) Artículo 55, fracción (sic) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, Oaxaca, contenida en el Decreto 375, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós, en lo relativo a la porción normativa



"*Búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y su respectiva cuota "100.00".³

33) Artículo 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Sinicahua, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, contenida en el Decreto 391, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

34) Artículo 26, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Camotlán, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, contenida en el Decreto 461, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

35) Artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, contenida en el Decreto 470, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

36) Artículo 38, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 475, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

37) Artículo 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, contenida en el Decreto 501, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

38) Artículo 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Tlacotepec, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, contenida en el Decreto 340, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

39) Artículo 58, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 345, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

³ Por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, en el escrito inicial se señala como impugnado el artículo 55, **fracción V**; sin embargo, de la revisión del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca se advierte que los conceptos previstos en dicho precepto **no están precisados en fracciones**. Por tanto, a partir de este momento se precisa que se impugna el referido artículo 55, en lo relativo a la porción normativa "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y su respectiva cuota "100.00".



40) Artículo 38, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 374, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

41) Artículo 47, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 464, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

42) Artículo 46, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocoteppec, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 469, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

43) Artículo 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecomatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 495, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

44) Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, Oaxaca, contenida en el Decreto 509, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós, en lo relativo a la porción normativa "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y su respectiva cuota "*30.00*".⁴

45) Artículo 41, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 350, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

46) Artículo 36, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Amatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 508, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

⁴ En cuanto a la impugnación del artículo 29, **fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, importa señalar que dicho artículo emplea la fracción I en alusión a dos conceptos distintos. En primer lugar, para referirse a las "*copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales*" –cuestión que **no** fue impugnada– y, en segundo lugar, al establecer el cobro por la búsqueda de documentos en el archivo municipal, aspecto aquí combatido. Por lo anterior, desde ahora se hace referencia a la porción normativa impugnada por el accionante.



47) Artículo 47, fracciones V y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, contenida en el Decreto 498, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.⁵

48) Artículo 68, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 477, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

49) Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, contenida en el Decreto 472, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

50) Artículo 52, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, contenida en el Decreto 467, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

51) Artículo 33, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzóspam, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 353, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

B. Cobro por el servicio de alumbrado público

1) Artículos 97 y 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro, Oaxaca, contenida en el Decreto 397, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

2) Artículos 36 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 382, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

⁵ Por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, conviene precisar que en el escrito inicial de demanda se señala como impugnado el artículo 47, **fracción XIII**; sin embargo, **es dable tener como impugnada también la fracción V** de dicho precepto, pues ambas fracciones tienen idéntico contenido, esto es, establecen un cobro de \$100.00 (cien pesos 00/100 moneda nacional) por la *búsqueda de documentos en el archivo municipal*, aspecto que, a juicio del accionante, resulta inconstitucional.



3) Artículos 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, Distrito de Yautepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 396, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

4) Artículos 22 y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 399, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

5) Artículos 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 363, publicado el doce de marzo de dos mil veintidós.

6) Artículos 37 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Zoquitlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 347, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

7) Artículos 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno ETLA, Distrito de ETLA, Oaxaca, contenida en el Decreto 392, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

8) Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 476, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

9) Artículos 21 y 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 484, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

10) Artículos 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, contenida en el Decreto 521, publicada el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

11) Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 499, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.



12) Artículos 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Capulalpam de Méndez, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, contenida en el Decreto 491, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

13) Artículos 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 424, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

14) Artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, contenida en el Decreto 368, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

15) Artículos 34 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de Etna, Oaxaca, contenida en el Decreto 344, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

16) Artículos 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, contenida en el Decreto 351, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

17) Artículos 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Teopoxco, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 455, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

18) Artículos 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 475, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

19) Artículos 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 520, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

20) Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, contenida en el Decreto 345, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.



21) Artículos 32 y 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 374, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

22) Artículos 39 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 464, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

23) Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecomatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 495, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

24) Artículos 17 y 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Acatepec, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 479, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

25) Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tlapancingo, Distrito de Silicayoápam, Oaxaca, contenida en el Decreto 487, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

26) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, Oaxaca, contenida en el Decreto 509, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

27) Artículos 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, contenida en el Decreto 529, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

28) Artículos 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 350, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

29) Artículos 58 y 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 477, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.



30) Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, contenida en el Decreto 467, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

31) Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 462, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

32) Artículos 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, contenida en el Decreto 353, publicado el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

III. OPORTUNIDAD

13. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, ley reglamentaria),⁶ el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, en el entendido de que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. El presente medio de control constitucional se promovió de forma **oportuna**.

15. En efecto, las disposiciones impugnadas están contenidas en leyes de ingresos municipales que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca los días doce y diecinueve de marzo de dos mil veintidós. De esta forma, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió, según la fecha de publicación, **del trece de marzo al once de abril** y **del veinte de marzo al dieciocho de abril de dos mil veintidós**.

⁶ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



16. Por tanto, si el escrito inicial se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **once de abril de dos mil veintidós**, resulta claro que, como se anunció, su presentación fue oportuna.

17. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. LEGITIMACIÓN

18. La acción fue promovida por parte **legitimada**.

19. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal⁷ establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la persona titular de la Consejería Jurídica del Gobierno, está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas, como es el caso de las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca que aquí se impugnan.

20. Además, el escrito inicial fue suscrito por María Estela Ríos González, consejera jurídica del Ejecutivo Federal,⁸ a quien en términos de lo dispuesto en el precepto constitucional antes citado, así como en los artículos 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁹ y 9, fracción XI, del Regla-

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. ...

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

⁸ Esta calidad quedó acreditada con la copia certificada del nombramiento expedido por el presidente de la República el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

⁹ **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



mento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,¹⁰ corresponde representar al presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad.

21. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia o sobreseimiento y este Tribunal Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguno, por lo que corresponde realizar el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

23. Toda vez que los conceptos de invalidez abordan problemáticas distintas, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes temas: **A)** Cobro por la búsqueda y reproducción de documentos y **B)** Cobro por el servicio de alumbrado público.

Tema A. Cobro por búsqueda y reproducción de documentos

24. En su **primer concepto de invalidez**, el accionante sostiene, fundamentalmente, que una parte de las disposiciones impugnadas contravienen el principio de gratuidad en materia de acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional, ya que en ellas se establece una tarifa por la búsqueda de información pública, lo que tiene implicaciones negativas sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además, plantea que estas normas con-

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."

¹⁰ **Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...

XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



travienen el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que no existe una relación razonable entre la tarifa y el costo del servicio proporcionado por las autoridades municipales, sin que el legislador justificara los elementos que sirvieron de base para determinar la tarifa.

25. Ahora bien, para establecer el parámetro de regularidad frente al cual se deben contrastar las disposiciones impugnadas importa destacar, en primer término, que la mayoría de ellas establecen un cobro **por la sola búsqueda de documentos en los archivos municipales** y, por ende, tienen clara incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

26. En tales condiciones, conviene recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,¹¹ 13/2018 y su acumulada 25/2018,¹² 10/2019,¹³ 13/2019,¹⁴ 15/2019¹⁵, 27/2019,¹⁶ 105/2020¹⁷ y 35/2021,¹⁸ en las que se analizó el contenido del artículo 6, fracción III, constitucional,¹⁹ se pronunció sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información y, en específico, el de **gratuidad**, haciendo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, tengan acceso gratuito a la información pública.

¹¹ Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

¹² Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

¹³ Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁵ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁶ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁷ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ **"Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."



27. Así, este Tribunal Pleno ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información, de manera que **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**

28. El principio de gratuidad también quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁰ en donde se estableció que **sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas** impidiéndose, por tanto, el cobro por la búsqueda de información, porque ésta no se materializa en algún elemento. Asimismo, en el artículo 141 de dicha ley²¹ se dispone que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

29. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general referida son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

30. Conforme a lo anterior, se estableció que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción

²⁰ **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada."

²¹ **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

II. El costo de envío, en su caso, y

III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



y entrega solicitadas, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que aquellas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, **sin que pueda cobrarse la búsqueda de información** o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios correspondientes.

31. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

32. Aunado a lo anterior, se afirmó que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública, corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

33. También se señaló que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir **la información debe ser entregada sin costo.**

34. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en ésta.

35. Ahora bien, la mayor parte de las disposiciones impugnadas que serán materia de análisis en este subapartado establecen un cobro **por la sola búsqueda de documentos**, a saber, las siguientes:



1) Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Distrito Mixe

"Artículo 22. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos.	"50.00."

2) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro

"Artículo 110. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"XIV. Búsqueda de documentos. ...	"50.00."

3) Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Mazaltepec, Distrito de Etla

"Artículo 22. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal. ...	"50.00"

4) Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, Distrito de Teposcolula

"Artículo 30. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (sic) ...	"50.00"

**5) Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, Distrito de Miahuatlán**

"Artículo 53. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	"25.00."

6) Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongas, Distrito de Miahuatlán

"Artículo 29. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	"10.00."

7) Ley de Ingresos del Municipio de Candelaria Loxicha, Distrito de Pochutla

"Artículo 66. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00 "

8) Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán

"Artículo 23. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"80.00"



9) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán

"**Artículo 28.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"

10) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 28.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	"50.00."

11) Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Quiavini, Distrito de Tlacolula

"**Artículo 32.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"2. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"30.00"

12) Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Soyaltepec, Distrito de Tuxtepec

"**Artículo 42.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"XIII. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"30.00"

**13) Ley de Ingresos del Municipio de San Jorge Nuchita, Distrito de Huajuapam**

"**Artículo 39.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos	"Periodicidad
"...	"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"60.00	"Por evento."

14) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 35.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (sic)..."	"20.00"

15) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 51.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota (pesos)	"Periodo
"...	"...	"...
"IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"100.00	"Por evento."

16) Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno Etlá, Distrito de Etlá

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"250.00"

17) Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etna, Distrito de Etna

"Artículo 44. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"60.00"

18) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"100.00"

19) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laxopa, Distrito de Ixtlán de Juárez

"Artículo 22. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"25.00"



20) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nundiche, Distrito de Tlaxiaco

"**Artículo 36.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"IV. Búsqueda de documentos que obran en el archivo municipal	"107.00"

21) Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán

"**Artículo 33.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (por hoja)	"30.00"

22) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, Distrito del Centro

"**Artículo 55.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ..."	"150.00"

23) Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 71.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe (sic) hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:

.....



"Concepto	"Cuota en pesos	"Periodicidad
"...	"...	"...
"V. Búsqueda de documentos municipal en el archivo	"100.00	"Por evento ..."
...		

24) Ley de Ingresos del Municipio de Ciénega de Zimatlán, Distrito de Zimatlán

"Artículo 45. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"30.00"

25) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapán

"Artículo 56. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VII. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (por año)	"38.00."

26) Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, Distrito de Etla

"Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"200.00"

**27) Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de Etla**

"**Artículo 40.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"V. Búsqueda de documentación en el archivo municipal ...	"40.00"

28) Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri, Distrito de Miahuatlán

"**Artículo 25.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"III. Búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales	"100.00"

29) Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 39.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"VI. Búsqueda de documentos ...	"25.00"

30) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán

"**Artículo 55.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"



31) Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Sinicahua, Distrito de Tlaxiaco

"**Artículo 26.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"

32) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Camotlán, Distrito de Villa Alta

"**Artículo 26.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos ...	"10.00"

33) Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe

"**Artículo 25.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"I. Búsqueda de documentos ...	"60.00"

34) Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"25.00"



35) Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe

"**Artículo 22.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"80.00."

36) Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Tlacotepec, Distrito de Sola de Vega

"**Artículo 26.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"50.00."

37) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec

"**Artículo 58.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"45.00"

38) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"50.00"



**39) Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz,
Distrito de Teposcolula**

"**Artículo 47.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"

**40) Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotepec,
Distrito de Tlacolula**

"**Artículo 46.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"100.00."

41) Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huítepec, Distrito de Zaachila

"**Artículo 29.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"I. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"30.00"

**42) Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá,
Distrito de Nochixtlán**

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe (sic) hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

.....



"Concepto	"Cuota (pesos)
"...	"...
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"5.00."

43) Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Amatlán, Distrito de Miahuatlán

"**Artículo 36.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"

44) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro

"**Artículo 47.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"...	"...
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"100.00
"...	"...
"XIII. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"100.00."

45) Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 68.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	"20.00"

46) Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, Distrito de Silacayoápam

"**Artículo 35.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"I. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"20.00"

47) Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez

"**Artículo 52.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas, de las cuales se aplicará un descuento del 50 % a ciudadanos que se encuentren al corriente con sus obligaciones municipales:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal ...	"100.00"

48) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoácam, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 33.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas, de las cuales se aplicará un descuento del 50 % a ciudadanos que se encuentren al corriente con sus obligaciones municipales (sic):

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	"...
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (por hoja) ..."	"25.00"



36. Como se adelantó, las disposiciones transcritas prevén un cobro **por la sola búsqueda de documentos** que se encuentren en el archivo municipal, que va desde los \$5.00 (cinco pesos 00/100 moneda nacional) a los \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 moneda nacional), por lo que, de acuerdo con el parámetro que ha sido planteado, **vulneran el principio de gratuidad**, en términos del cual sólo podrá ser objeto de pago la modalidad de reproducción y entrega de la información solicitado, por lo que **la simple búsqueda no puede cobrarse**.

37. Por otro lado, en ciertas leyes de ingresos impugnadas por el Poder Ejecutivo Federal el cobro no sólo comprende la búsqueda de documentos en el archivo municipal, sino también la **expedición de copias**, en algunos casos simples y en otros certificadas.

38. Aquí cabe señalar que todas las disposiciones impugnadas, por lo que hace al tema en estudio, se ubican en una sección denominada "*Certificaciones, constancias y legalizaciones*", y no precisan si se trata del cobro por servicios que derivan del ejercicio del derecho de acceso a la información. Tampoco se advierte con claridad si se trata de servicios ajenos a ese derecho, pues no se aprecia que exista algún otro apartado en las leyes de ingresos municipales que regule ese aspecto en específico. Ante esta incertidumbre, corresponde, en principio, **analizarlas bajo la óptica de los principios de justicia tributaria que rigen a los derechos en general** y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.²²

39. Preciado esto, importa establecer que en diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 93/2020,²³ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

²² En estos términos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó el parámetro de regularidad en la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en la que se analizó la constitucionalidad de disposiciones similares. Párrafos 47 a 49.

²³ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte.



40. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

41. Esto se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su relevancia conviene transcribir:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."²⁴

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.



"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."²⁵

42. De los citados criterios se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



43. Asimismo, en la referida acción de inconstitucionalidad 93/2020, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

44. Además, precisaron que las copias simples son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; mientras que las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

45. Se destacó que las Salas de esta Suprema Corte consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado; y, a partir de lo anterior y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

46. También se sostuvo que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos.

47. De dichos precedentes derivó la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala, así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala, que establecen, respectivamente, lo siguiente:



"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."²⁶

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre

²⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.



y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."²⁷

48. Sentadas estas bases, es necesario determinar si las cuotas previstas en las disposiciones impugnadas por la búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales **y la expedición de copias** atienden al costo que le genera al Estado la prestación de tales servicios. Las disposiciones a las que se ha hecho referencia establecen lo siguiente:

1) Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir Quiechapa, Distrito de Yautepec

"**Artículo 33.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

.....

²⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477.



"Concepto

"I. Búsqueda y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales ...

"Cuota en pesos

"40.00.

**2) Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo,
Distrito de Nochixtlán**

"Artículo 31. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto

"I. Búsqueda y certificación de copias (sic) de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales ...

"Cuota en pesos

"100.00"

**3) Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán,
Distrito de Nochixtlán**

"Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto

"I. Búsqueda de documentos en el archivo municipal y copias de documentos existentes ...

"Cuota en pesos

"50.00"

49. Como se anunció, estas disposiciones prevén un cobro de derechos por la búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales y la **expedición de copias simples o certificadas**, que va desde los \$40.00 (cuarenta pesos 00/100 moneda nacional) hasta los \$100.00 (cien pesos 00/100 moneda nacional), según el Municipio de que se trate.

50. Conforme al parámetro de regularidad expuesto, tales cuotas **resultan desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

51. En el caso de las leyes de ingresos de los Municipios de San Pedro Mártir Quechapa, Distrito de Yautepec, y San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán, el



servicio que proporciona el Estado no se limita a buscar y reproducir el documento original del que se pretende obtener una copia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

52. Ahora bien, ni de las leyes impugnadas ni de sus antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

53. Adicionalmente, estas disposiciones **contravienen el principio de seguridad jurídica**, pues de su redacción no puede desprenderse si el monto establecido se cobrará con motivo de una hoja o por el conjunto de ellas y con independencia del número de hojas, lo que genera incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar ante una solicitud de expedición de copias.

54. Similares consideraciones fueron adoptadas por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en la que se analizaron normas de contenido similar.²⁸

55. Por tanto, al resultar **fundado** el concepto en estudio, se declara la **invalidéz** de los **artículos 22, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Distrito Mixe; **110, fracción XIV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro; **22, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Mazaltepec, Distrito de Etlá; **30, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, Distrito de Teposcolula; **53, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, Distrito de Miahuatlán; **29, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongas, Distrito de Miahuatlán; **66, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candelaria Loxicha, Distrito de Pochutla; **23, fracción IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán; **28, fracción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de

²⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



Ocotlán; **28, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tama- zola, Distrito de Nochixtlán; **32, numeral 2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Quiavini, Distrito de Tlacolula; **42, fracción XIII**, de la Ley de Ingre- sos del Municipio de San Miguel Soyaltepec, Distrito de Tuxtepec; **39, frac- ción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jorge Nuchita, Distrito de Huajuapán; **35, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán; **51, fracción IV**, de la Ley de Ingresos del Muni- cipio de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán; **41, fracción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno ETLA, Distrito de ETLA; **44, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reyes ETLA, Distrito de ETLA; **27, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec; **22, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laxopa, Distrito de Ixtlán de Juárez; **36, fracción IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nundiche, Distrito de Tlaxiaco; **33, fracción IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán; **55, frac- ción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, Distrito del Centro; **71, fracción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán, Distrito de Nochixtlán; **45, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciénega de Zimatlán, Distrito de Zimatlán; **56, fracción VII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapán; **52, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo ETLA, Distrito de ETLA; **40, frac- ción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de ETLA; **25, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri, Distrito de Miahuatlán; **39, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán; **55** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, en lo relativo a la porción normativa "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y su respectiva cuota "*100.00*"; **26, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Sinicahua, Distrito de Tlaxiaco; **26, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Muni- cipio de Santiago Camotlán, Distrito de Villa Alta; **25, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe; **38, frac- ción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula; **22, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe; **26, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Tlacotepec, Distrito de Sola de Vega; **58, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuan- tepec; **38, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los



Cués, Distrito de Teotitlán; **47, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula; **46, fracción IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotepec, Distrito de Tlacolula; **29** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, en lo relativo a la porción normativa "*I. Búsqueda de documentos en el archivo municipal*" y su respectiva cuota "30.00"; **41, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, Distrito de Nochixtlán; **36, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Amatlán, Distrito de Miahuatlán; **47, fracciones V y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro; **68, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán; **35, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, Distrito de Silacayoápan; **52, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez; **33, fracción V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, Distrito de Teotitlán; **33, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir Quiechapa, Distrito de Yautepec; **31, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán; y, **52, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, **todas para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.**

56. 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 apartándose de los párrafos del 25 al 36, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos del 25 al 34, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por los artículos 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, 31 de San Mateo Etlatongo y 52 de San Miguel Tecamatlán, por lo que hace a la expresión "*certificación de copias*" y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.

Tema B. Cobro por el servicio de alumbrado público

57. En su **segundo concepto** de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal sostiene, en esencia, que las disposiciones impugnadas que prevén el cobro



por alumbrado público transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues la tarifa se estableció a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa para los Municipios del Estado de Oaxaca prestar dicho servicio, ya que se pretende considerar como base el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. Además, que el Congreso Local estableció tarifas diferenciadas por el servicio de alumbrado público, cuando se trata de un solo servicio para todos los usuarios.

58. A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario establecer que de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a),²⁹ y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c),³⁰ de la Constitución Federal, se desprende que corres-

²⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIX. Para establecer contribuciones: ...

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica."

³⁰ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados



ponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

59. Asimismo, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

60. Siguiendo este hilo conductor, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

61. En congruencia con lo anterior, para determinar si las disposiciones impugnadas resultan constitucionales o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que establecen, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas en el artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho.

62. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal³¹ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

63. Este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales,

de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

³¹ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

- A.** Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- B.** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- C.** Sólo se pueden crear mediante ley.
- D.** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- E.** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

64. De acuerdo con estas características previstas en la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

65. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.



66. Dichos elementos pueden explicarse de la siguiente manera:

A. Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva, en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

B. Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

C. Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

D. Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

67. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

68. Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de



las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

69. Una vez sentadas las bases anteriores, debe mencionarse que el artículo 20 del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo tres especies del género contribución, a saber: los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales son definidos de la siguiente manera:

"Artículo 20. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, las que se definen como:

"I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma distintas de las señaladas en las siguientes fracciones;

"II. Contribuciones de mejoras: Son las contribuciones establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban un beneficio directo derivado de la ejecución de obras públicas; y,

"III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio. También son derechos las contribuciones generadas al recibir servicios públicos a cargo del Municipio cuando sean prestados por organismos paramunicipales o descentralizados.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 14 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas." (énfasis añadido)



70. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

71. Esto es, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas "*derechos*", el legislador oaxaqueño reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

72. Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad **tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre el hecho y la base imponible**, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

73. En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

74. Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que



lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista **congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud**, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

75. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive **puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa**, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

76. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; **sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible**, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico **revelará el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador**, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

77. Ahora bien, el contenido de las disposiciones en análisis en este subapartado es el siguiente:

1) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro

"**Artículo 97.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."



"**Artículo 98.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

2) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán

"**Artículo 36.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 37.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

3) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, Distrito de Yautepec

"**Artículo 38.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 39.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

4) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 22.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 23.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

5) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 29.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 30.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

6) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Zoquitlán, Distrito de Tlacolula

"**Artículo 37.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 38.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

7) Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno Etla, Distrito de Etla

"**Artículo 35.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."



"**Artículo 36.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

8) Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 25.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."³²

"**Artículo 26.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."

9) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec

"**Artículo 21.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 22.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

10) Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Loxicha, Distrito de Pochutla

"**Artículo 26.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 27.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

11) Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán

"**Artículo 28.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas; y, sólo para que en el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable será (sic) 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

³² Se transcribe también el **artículo 25** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán, a pesar de que no fue impugnado, únicamente para dar claridad a la lectura del artículo 26, que sí fue combatido.



12) Ley de Ingresos del Municipio de Capulalpam de Méndez, Distrito de Ixtlán de Juárez

"**Artículo 25.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 26.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

13) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, Distrito de Miahuatlán

"**Artículo 25.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 26.** Este derecho (sic) se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

14) Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, Distrito de Etla

"**Artículo 45.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas y, sólo para que (sic) en el caso de que está (sic) no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

15) Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de Etla

"**Artículo 34.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 35.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, ... 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

16) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega

"**Artículo 25.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 26.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

17) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Teopoxco, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 35.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 36.** Este impuesto (sic) se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."



18) Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula

"**Artículo 27.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 28.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

19) Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec

"**Artículo 46.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."

"**Artículo 47.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

20) Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec

"**Artículo 49.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas y, sólo para el caso de que ésta no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

21) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 32.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 33.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

22) Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula

"**Artículo 39.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 40.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

23) Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecomatlán, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 44.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

**24) Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Acatepec, Distrito de Teotitlán**

"**Artículo 17.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 18.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

25) Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tlapancingo, Distrito de Silicayoápam

"**Artículo 25.** Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en la ley de ingresos municipal respectiva que al efecto proponga el Ayuntamiento a la Legislatura del Estado; y sólo para el caso de que no publique éstas, la tasa aplicable será del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 (sic) y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT (sic)."

26) Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila

"**Artículo 22.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

27) Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, Distrito de Tlacolula

"**Artículo 28.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 29.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

28) Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, Distrito de Nochixtlán

"**Artículo 35.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 36.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

29) Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 58.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 59.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."



30) Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez

"**Artículo 43.** La base de este derecho al importe que cubran las personas físicas, morales y/o unidades económicas a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica.

"Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para las tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

31) Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán

"**Artículo 25.** Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran (sic) la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en la ley de ingreso municipal respectiva que al efecto proponga el Ayuntamiento a la Legislatura del Estado; y sólo para caso de que no publique éstas, la tasa aplicable será del 8 % para la tarifa 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 0A (sic), 12 y 12A."

32) Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, Distrito de Teotitlán

"**Artículo 27.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 28.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

78. Como se advierte, la legislación hacendaria impone a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por alumbrado público **tomando como base el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica**, aplicando, en general, las tasas previstas en las leyes de ingresos o, ante la falta de publicación de tales leyes, el ocho por ciento (8 %) para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y el cuatro por ciento (4 %) para las tarifas OM, HM, HS, y HT.³³

79. Con lo anterior se demuestra que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe al establecerse que la base para el

³³ En el caso de los Municipios de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán y San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, las leyes de ingresos respectivas no prevén la tarifa.



cálculo del derecho por el servicio de alumbrado público es el importe del consumo que los habitantes del Municipio cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

80. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva **el consumo de energía eléctrica** implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público, que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

81. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

82. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, **es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.³⁴

83. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la adminis-

³⁴ Véase la tesis de rubro: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital: 232852.



tración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

84. De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

85. Ahora, en el orden de ideas expuesto, no obsta el hecho de que se denomine a la contribución de mérito como derecho, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual, como quedó previamente estudiado, **es competencia exclusiva de la Federación**, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.³⁵

86. En estas condiciones, se concluye que el Congreso del Estado de Oaxaca **carece de facultades** para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

87. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018,³⁶ 28/2019,³⁷ 97/2020,³⁸ 51/2021,³⁹ 75/2021⁴⁰ y 77/2021.⁴¹

³⁵ Véase la jurisprudencia 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte, enero-junio de 1988, página 134, registro digital: 206077.

³⁶ Resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

³⁷ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

³⁸ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

³⁹ Resuelta en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

⁴⁰ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

⁴¹ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



88. En consecuencia, al resultar **fundado** el concepto en estudio, se declara la **invalidéz** de los **artículos 97 y 98** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, Distrito del Centro; **36 y 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán; **38 y 39** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, Distrito de Yautepec; **22 y 23** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, Distrito de Nochixtlán; **29 y 30** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán; **37 y 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Zoquitlán, Distrito de Tlacolula; **35 y 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno Etna, Distrito de Etna; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito de Nochixtlán; **21 y 22** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec; **26 y 27** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Loxicha, Distrito de Pochutla; **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, Distrito de Cuicatlán; **25 y 26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Capulalpam de Méndez, Distrito de Ixtlán de Juárez; **25 y 26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, Distrito de Miahuatlán; **45** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etna, Distrito de Etna; **34 y 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, Distrito de Etna; **25 y 26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega; **35 y 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Teopoxco, Distrito de Teotitlán; **27 y 28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula; **46 y 47** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec; **49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec; **32 y 33** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, Distrito de Teotitlán; **39 y 40** de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula; **44** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán; **17 y 18** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Acatepec, Distrito de Teotitlán; **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tlapancingo, Distrito de Silicayoápam; **22** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila; **28 y 29** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, Distrito de Tlacolula; **35 y 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, Distrito de Nochixtlán; **58 y 59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, Distrito de Teotitlán; **43** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Distrito de Ixtlán de Juárez; **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de San



Francisco Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán; así como **27 y 28** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, Distrito de Teotitlán, **todas para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.**

89. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VII. EFECTOS

90. **Extensión de efectos.** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁴² la declaratoria de invalidez debe extenderse a los artículos **35** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, Distrito de Yautepec; **19** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, **22** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, Distrito de Miahuatlán; **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, Distrito de Etla; **36** de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcololula; así como **24** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, Distrito de Teotitlán, **todas para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.**

91. En todas estas disposiciones se establece que: "*este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca*". Esto es, a pesar de que las leyes de ingresos referidas establecen en los artículos expresamente impugnados la base y tarifa del derecho por la prestación del servicio público, en un diverso artículo hacen remisión expresa a lo establecido en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, que establece lo siguiente:

⁴² **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."



"Título tercero
"De los derechos

"Capítulo I
"Alumbrado publico

"**Artículo 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"**Artículo 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"**Artículo 41.** Es base de este derecho **el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica**, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

92. Como se puede advertir, esta regulación **presenta un vicio idéntico** al determinado en relación con las disposiciones expresamente impugnadas, en tanto se establece que la base del derecho es el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.



93. Por tanto, de no extenderse los efectos de la invalidez a las disposiciones antes mencionadas, subsistiría en las leyes de ingresos municipales una remisión a normas contrarias a la Constitución Federal, cuya aplicación podría tornar ineficaz la declaratoria decretada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

94. Por otro lado, las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

95. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

96. Por último, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios aludidos en la presente ejecutoria, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

97. Las consideraciones relativas a la invalidez por extensión son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf incluso por la extensión de invalidez a los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek incluso por la extensión de invalidez a los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó con consideraciones diferentes.

98. Las consideraciones relativas al momento a partir del cual surtirán sus efectos las declaraciones de invalidez decretadas, a la vinculación del Congreso del Estado de Oaxaca, así como a la notificación de la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 71, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán, 66, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candelaria Loxicha, 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Capulalpam de Méndez, 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciénega de Zimatlán, 58, 59 y 68, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, 43 y 52, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, 35, 36 y 41, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno ETLA, 44, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reyes ETLA, 22 y 29, en su porción normativa "I. Búsqueda de documentos en el archivo municipal 30.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Sinicahua, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Loxicha, 36, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Amatlán, 46, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotepec, 34, 35 y 40, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, 28 y 33, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tlapancingo, 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Tlacotepec, 39, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jorge Nuchita, 25, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguiri, 36 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, 27, 28 y 33, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoatzintepec, 32, 33 y 38, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, 55, en su porción normativa "Búsqueda de documentos



en el archivo municipal 100.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, 22, 23 y 28, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, 32, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Quiavini, 26 y 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, 23, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, 44 y 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, 42, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Soyaltepec, 53, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, 45 y 52, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo ETLA, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir Quiachapa, 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, 29, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongas, 17 y 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Acatepec, 97, 98 y 110, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, 29, 30 y 35, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, 47, fracciones V y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, 49 y 58, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, 55, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Teopoxco, 37 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Zoquitlán, 28, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, 26, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Camotlán, 56, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laxopa, 21, 22 y 27, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, 36, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nundiche, 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Textitlán, 51, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio Santiago Tilantongo, 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, 35, 36 y 41, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Mazal-



tepec, 27, 28 y 38, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, 30, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos y 39, 40 y 47, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce y diecinueve de marzo de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoapam, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce y diecinueve de marzo de dos mil veintidós, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



38, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, 55, en su porción normativa "Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, 28, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, 32, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Quiavini, 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, 23, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecmatlán, 42, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Soyaltepec, 53, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, 52, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir Quiechapa, 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, 29, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongas, 110, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, 35, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, 47, fracciones V y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, 58, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, 55, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Tule, 28, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, 26, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Camotlán, 56, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laxopa, 27, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, 36, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nundiche, 51, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tilantongo, 41, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Mazaltepec, 38, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, 30, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos y 47, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce y diecinueve de marzo de dos mil (sic).



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, la propuesta al estudio de fondo, en su tema B, denominado "Cobro por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Capulalpam de Méndez, 58 y 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla de Jiménez, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazareno ETLA, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Loxicha, 34 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tejalápam, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Chapulapa, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tlapancingo, 36 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoatz, 32 y 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Cués, 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, 22 y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tamazola, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecomatlán, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo ETLA, 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Quiatoni, 17 y 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Acatepec, 97 y 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atzompa, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Teopoxco, 37 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Zoquitlán, 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, 21 y 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Textitlán, 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Nuxaá, 25 y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica, 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle y 39 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce y diecinueve de marzo de dos mil veintidós.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf incluso por la extensión de invalidez a los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek incluso por la extensión de invalidez a los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos, consistentes en: 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Coatzacoatz, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lajarcia, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xanica y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce y diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos, consistentes en: 2) Determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 3) Vincular al Congreso de ese Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados; y, 4) Notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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



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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 59/2022.

En sesión pública ordinaria celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno invalidó diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, que regulaban cobros por el derecho de alumbrado público, así como por la búsqueda de documentos, expedición de copias simples y certificadas.

I. Razones de la mayoría

2. En el **Tema A. Cobro por búsqueda y reproducción de documentos**, se invalidaron diversos artículos porque establecían cobros por búsqueda de documentos, lo cual se consideró contrario al principio de gratuidad que impera en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por otro lado, se invalidaron artículos que fijaban cuotas por búsqueda de documentos y expedición de copias simples y certificadas, al resultar desproporcionales, por no guardar una relación razonable con el costo de los materiales para prestar el servicio, ni con el costo que implica certificar un documento, así como por vulnerar el principio de seguridad jurídica al generar incertidumbre respecto al monto a pagar.
3. En el **Tema B. Cobro por el servicio de alumbrado público**, el Pleno invalidó las normas analizadas por ordenar la recaudación de una contribución que tenía como base el consumo de energía eléctrica, ya que se invadía la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

II. Razones del disenso

4. En general estuve de acuerdo con la propuesta que se nos presentó; sin embargo, en el **Tema A. Cobro por búsqueda y reproducción de documentos**, si bien estuve



a favor de la declaración de invalidez de los artículos impugnados, me aparté de las consideraciones relativas al principio de gratuidad, pues en mi opinión, bastaba que el análisis se efectuara a la luz del parámetro de proporcionalidad tributaria.

5. Ello, atendiendo a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2021,¹ sesionada el siete de octubre de dos mil veintiuno, pues en aquel precedente, al igual que como acontece en el presente asunto, el artículo analizado establecía cobros por la expedición de constancias y copias certificadas, así como por la búsqueda de información, que expresamente no se desprendían del ejercicio del derecho de acceso a la información.
6. En ese sentido, tal como se discutió en la sesión donde se votó el precedente citado, toda vez que el numeral analizado en aquel asunto no refería al derecho de acceso a la información, se modificó el engrose para eliminar el análisis de gratuidad y dejar únicamente el de proporcionalidad, cuestión que me parece aplicable también al presente asunto.
7. Por lo anterior, siguiendo el lineamiento del precedente citado, así como lo resuelto en las diversas acciones de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022; 42/2022; 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022; y 179/2021 y su acumulada 183/2021,² es que me separo específicamente de las consideraciones de los párrafos 25 a 36 en lo relativo al análisis del principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto a la propuesta modificada del proyecto. Modificación que consistió en eliminar el parámetro del control del artículo 6o. constitucional y hacer el análisis de todas las fracciones del artículo impugnado –incluida la búsqueda de información–, bajo la luz y el parámetro del artículo 31, fracción IV, constitucional.

² Acción de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, resueltas el 17 de octubre de 2022; acción de inconstitucionalidad 42/2022, resuelta el 24 de octubre de 2022; acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022 resueltas el 25 de octubre de 2022; acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021, resueltas el 7 de noviembre de 2022.



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 DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

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. EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VI. 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.



VII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO Y OTRA SUSTANTIVA O DE HECHO.

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES II Y 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.

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME CUANDO SE TRATE DEL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PARA CONSIDERAR QUE SÓLO SE ACTUALIZA CUANDO SE TRATE DE CONDENA DEFINITIVA Y LA PERSONA SE ENCUENTRE CUMPLIENDO LA SANCIÓN, A EFECTO DE NO VULNERAR EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PARA OCUPAR EL CARGO DE VISITADOR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO



DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE GOZAR DE BUENA FAMA PARA OCUPAR EL CARGO DE VISITADOR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES SUBJETIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE GOZAR DE BUENA FAMA PARA OCUPAR EL CARGO DE VISITADOR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE" Y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA" Y, POR EXTENSIÓN; EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO" Y "DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO", DE LA LEY DE LA



COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE" Y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA" Y, POR EXTENSIÓN; EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO" Y "DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO", DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021 Y SU ACUMULADA 101/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

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

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, promovidas, respectivamente, por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Escritos iniciales.** A través de sendos escritos recibidos el veintiocho de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer



Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal y María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, las cuales fueron reformadas mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno.

2. Las porciones normativas impugnadas son las que a continuación se precisan:

Promovente	Disposiciones impugnadas
Poder Ejecutivo Federal.	Artículo 21, fracción I, en la porción normativa " <i>por nacimiento</i> ".
Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Artículo 21, fracciones I, en la porción normativa " <i>por nacimiento</i> " y IV, en sus porciones normativas " <i>doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare</i> " y " <i>u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena</i> ".

3. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los promoventes sostienen que las normas combatidas transgreden los artículos 1o., 5o., 14, 16, 30, 32 y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez**

5. **I. Poder Ejecutivo Federal.** Este accionante impugna el artículo 21o., fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, que establece que para ser visitador de ese organismo se re-



quiere tener la calidad de mexicano **por nacimiento**. Esto, bajo los siguientes argumentos:

- La medida impugnada no resiste un examen de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido. El legislador estatal pretende discriminar caprichosamente a los mexicanos que obtuvieron su nacionalidad por naturalización al negarles la posibilidad de ser nombrados visitadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

- Toda vez que no se trata de un cargo o función ligada a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que deban evitarse compromisos con Estados extranjeros, los requisitos deben ceñirse a méritos y capacidades, mas no al origen nacional de las personas.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que son inconstitucionales las normas expedidas por las Legislaturas Locales que exigen el requisito de ser mexicano por nacimiento, pues esa facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

6. II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta promovente plantea, en síntesis, lo siguiente.

7. **a)** Inconstitucionalidad del artículo 21o., fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

- La Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento; en consecuencia, el Congreso Neoleonés se encuentra inhabilitado constitucionalmente para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público.

- De la revisión del proceso legislativo del decreto impugnado se desprende que, la intención del legislador, por lo que hace a la porción normativa com-



batida, fue evitar la remisión que hacía a una ley distinta para conocer los requisitos necesarios para ejercer el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y establecer las exigencias para ser designado como visitador de la Comisión. Esto constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse a través de la controversia constitucional.

- Las personas ciudadanas mexicanas por naturalización al igual que las mexicanas por nacimiento tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que les acomode, siendo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión en el servicio público que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

- El artículo 32 de la Constitución Federal señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable por disposición expresa de la Norma Fundamental, así como en los casos en que se establezcan en otras leyes del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren esa calidad.

- Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en precedentes posteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.

- El requisito consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León no tiene sustento constitucional, toda vez que, por un lado, ese requisito no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere esa calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado por la Norma Fundamental para establecerlo para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.



- Al margen de lo anterior, la norma impugnada transgrede el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier mexicano a la ocupación de cargos en la función pública en condiciones de igualdad, siempre y cuando se cumplan las calidades exigidas por las leyes, que deben entenderse referidas a méritos y capacidades, pero no a la nacionalidad.

8. **b)** Inconstitucionalidad del artículo 21o., fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que establecen como requisito para ser visitador de ese órgano autónomo el no haber sido condenado por delito **doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.**

- Las exigencias previstas en las porciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer un cargo, por lo que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, se trata de una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y al acceso a un empleo en el servicio público.

- Las porciones impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso, así como cualquier otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, sin considerar en ninguna de las dos hipótesis si la conductas por las que el sujeto fue sancionado se relacionan o no con las funciones a desempeñar con motivo del cargo.

- No es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hubieren cumplido una pena, una vez que cumplieron con ella, ya que ello se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa condición.

- Para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos corres-



pondientes y, hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

- La porción "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*" resulta amplia y ambigua, ya que será el operador jurídico quien determine en qué casos la comisión de un determinado delito y su sanción ha restado la honorabilidad o reputación de una persona. Además, se pasa por alto que la fama no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable por todos.

- Se trata de una medida arbitraria, pues cualquier delito cometido, incluidos los culposos o aquellos que por su comisión sólo ameritaron una penalidad mínima, pueden ser considerados como elementos que mermen la reputación o renombre de una persona a juicio de otra.

- El mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un "*delincuente*" de por vida o como una persona que carece de honestidad y probidad, pues una vez que la persona ha cumplido la pena debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

- La norma impugnada debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales.

- Tales disposiciones no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, ya que la medida no guarda una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona que se desempeña como visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

- El hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y proyección social;



por ello, no es dable que por esa razón se le impida participar activamente en los asuntos que atañen a su comunidad.

9. Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que los efectos de la eventual declaratoria de invalidez se hagan extensivos a las disposiciones relacionadas.

10. CUARTO.—**Registro, acumulación, turno y admisión.** Por autos dictados el uno de julio de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las que correspondieron los expedientes 100/2021 y 101/2021, respectivamente, y las turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

11. Mediante proveído de cinco de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República para que estuviera en posición de formular pedimento.

12. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Por auto de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno se tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, que expuso, en síntesis, lo siguiente:

- La promulgación del Decreto impugnado se efectuó con fundamento en los artículos 71, 75, 77 y 88, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

- La intervención del Poder Ejecutivo se limitó a la promulgación del Decreto, respecto de la cual no se manifiestan conceptos de invalidez; por esa razón no se hace ninguna manifestación sobre tales conceptos.

13. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo.** Por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Esta autoridad manifestó fundamentalmente que:



- Al emitir las normas impugnadas el Congreso de Nuevo León actuó dentro de la esfera competencial que le corresponde y cumplió con todas las formalidades en el procedimiento legislativo.

- Las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo, pues no implicó una modificación al sistema normativo al que fueron adheridas.

- La norma impugnada no es transgresora de los derechos humanos, porque es una medida necesaria para los fines que se persiguen.

14. SÉPTIMO.—**Pedimento.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

15. OCTAVO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de siete de septiembre de dos mil veintiuno se tuvieron por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; además, se declaró cerrada la instrucción a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

16. 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 establecido en los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹

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

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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



y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.³ Lo anterior, porque el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean que diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. SEGUNDO.—**Precisión de las disposiciones impugnadas.** Tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos combaten el artículo 21o., fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. La Comisión accionante impugna, además, el artículo 21o., fracción IV, del ordenamiento mencionado, en sus porciones normativas "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*" y "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*".

18. Tales disposiciones son del contenido literal siguiente:

"ARTÍCULO 21o. LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

"I. SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS;

"...

"IV. GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: ...

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

³ "SEGUNDO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;"



DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA;"(Énfasis añadido)

19. TERCERO.—**Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria),⁴ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el viernes veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió **del sábado veintinueve de mayo al domingo veintisiete de junio de ese año.**

21. En ese sentido, toda vez que los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad se recibieron el **lunes veintiocho de junio de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna, en la inteligencia de que el domingo veintisiete de junio –último día del plazo– fue inhábil en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁵

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁵ **Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."



22. CUARTO.—**Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada, como se expondrá en los siguientes párrafos.

23. I. Acción de inconstitucionalidad 100/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal

24. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales, como es el caso de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

25. Además, el escrito inicial fue firmado por Julio Scherer Ibarra, consejero jurídico del Ejecutivo Federal,⁶ a quien, en términos de lo dispuesto en el precepto constitucional antes citado, así como en los artículos 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁷ y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁸ corresponde representar al presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad.

26. II. Acción de inconstitucionalidad 101/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶ Esta calidad quedó acreditada con la copia certificada del nombramiento expedido por el presidente de la República el cinco de diciembre de dos mil dieciocho.

⁷ **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;"

⁸ **Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"



27. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades federativas, entre otras normas generales, que desde su perspectiva vulneren Derechos Humanos. Al respecto, conviene apuntar que la promovente plantea que las disposiciones impugnadas transgreden los principios de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, legalidad, libertad de trabajo, así como el derecho de acceso a un cargo público.

28. Asimismo, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁹ a quien corresponde promover las acciones de inconstitucionalidad en representación de dicha comisión, en términos de lo establecido en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ y 18, párrafo primero, de su reglamento interno.¹¹

29. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Nuevo León solicitó que se decrete la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad y manifestó que las disposiciones impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo, ya que su reforma no implicó una modificación al sistema normativo al que fueron adheridas.

⁹ Esa calidad quedó acreditada con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, en el que consta su designación por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

¹⁰ **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"

¹¹ **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."



30. A juicio de este Tribunal Pleno, debe **desestimarse** lo argumentado por el órgano emisor de las normas impugnadas.

31. En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, cuando se actualizan los siguientes aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

32. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, puesto que es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

33. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, 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.

34. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

35. Siguiendo lo anterior, la 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.

36. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este orden de ideas, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

37. Lo que esta Suprema Corte busca con este entendimiento sobre el 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 regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.

38. Han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, la postura de este Alto Tribunal se ha ido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo. De esta forma, el criterio que actualmente rige para esta Suprema Corte consiste en que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

39. En el caso, se actualiza el primer requisito, relativo a que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo en relación con las disposiciones impugnadas de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, pues éstas fueron producto de un proceso que inició con la presentación de diversas iniciativas que fueron objeto de dictamen de la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas del Congreso del



Estado, que posteriormente fue aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo y culminó con la expedición del Decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno.

40. Además, las reformas a las disposiciones impugnadas constituyen un cambio normativo, como se desprende del siguiente cuadro comparativo.

Texto previo a la reforma de 28 de mayo de 2021	Texto impugnado
<p>"ARTÍCULO 21o. LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL PARA LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA Y SERÁN NOMBRADOS Y REMOVIDOS LIBREMENTE POR LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN. NO PODRÁN SER DETENIDOS, MULTADOS O JUZGADOS POR LAS OPINIONES O RECOMENDACIONES QUE FORMULEN O POR LOS ACTOS QUE REALICEN EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE SU CARGO; QUEDANDO SUJETOS A RESPONSABILIDAD CONFORME AL TÍTULO VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO."</p>	<p>"ARTÍCULO 21o. LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:</p> <p>"I. SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS;</p> <p>"...</p> <p>"IV. GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATA-RE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA; ..."</p>

41. Como se puede apreciar, antes de su reforma, el artículo 21o. de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en el que se ubican las porciones normativas combatidas, remitía a un ordenamiento distinto para efecto de establecer los requisitos que se deben reunir para ocupar el cargo de visitador de ese órgano autónomo, mientras que a partir de la reforma impugnada se precisaron en la propia ley tales requisitos. Esto pone de manifiesto que, contrario a lo argumentado por el órgano emisor de la norma



impugnada, la expedición de las porciones normativas impugnadas en este medio de control de constitucionalidad **entraña un cambio en su sentido normativo** susceptible de combatirse a través de la acción de inconstitucionalidad.

42. Dicho esto, al no advertirse de oficio la actualización de algún motivo de improcedencia, se procede al estudio de fondo del asunto.

43. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión de método, el análisis de fondo del asunto se dividirá en los dos rubros que se desarrollarán a continuación.

44. **Tema I. Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.**

45. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiestan en sus conceptos de invalidez que el artículo 21, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, resulta inconstitucional, porque entre otros vicios, el Congreso Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

46. Para seguir con el estudio, importa reiterar que la disposición impugnada señala:

"ARTÍCULO 21o. LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

"I. SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS; ..."(Énfasis añadido)

47. A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez señalado líneas arriba.



48. Al respecto, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**,¹² sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1o. en relación con el diverso 32, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 mandando de la Constitución Federal.¹³

49. Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

50. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa, no se encuentra ha-

¹² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

¹³ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



bilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

51. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**,¹⁴ **4/2019**,¹⁵ **35/2018**,¹⁶ **40/2019**,¹⁷ **88/2018**,¹⁸ **93/2018**,¹⁹ **45/2018** y su acumulada **46/2018**,²⁰ **157/2017**,²¹ y **67/2018** y su acumulada **69/2018**.²²

52. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**,²³ así como en las diversas acciones **113/2020**,²⁴ **182/2020**,²⁵ **192/2020**,²⁶ **39/2021**²⁷ y **6/2020**,²⁸ falladas recientemente, este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

53. Sin embargo, para llegar a dicha conclusión, se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.

¹⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁵ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

²⁰ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

²¹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

²² Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

²³ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

²⁴ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

²⁷ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁸ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós.



54. Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020**, se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.

55. En consecuencia, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos.

56. En ese sentido, es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

"Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A). Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B). Son mexicanos por naturalización:



"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo. 37. ...



"A). Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B). La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y"

57. De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

a). La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

b). La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

c). La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida, es conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

d). De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.



e). Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.

f). Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

58. El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

a). La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

b). La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

c). Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

d). Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

e). En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo



37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

f). Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

g). Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

59. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

a). Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

b). En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

c). Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.



d). Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina calvo.

e). La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

60. Del análisis de la exposición de motivos se constata la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

61. A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona



que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos, se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal, artículo 6o., apartado A; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarías de despacho, artículo 91; las personas Magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; el fiscal general de la República, artículo 102, apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales Estatales, artículo 116; y las personas Magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

62. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del país, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

63. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los Congresos Locales.

64. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con



el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del País.²⁹

65. Por lo tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Nuevo León, en el artículo 21o., fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de visitador, por lo que debe declararse inválida por incompetencia de la entidad federativa.

66. De acuerdo con lo anterior, se declara la **invalidez** de la porción normativa "**por nacimiento**", prevista en el artículo 21o., fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

67. Tema II. Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 21o., fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

68. Como se expuso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las porciones normativas impugnadas del artículo 21o., fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León vulneran, entre otros, el derecho humano de igualdad y no discriminación al prever como requisito para ocupar el cargo de visitador el no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.

69. Para analizar el motivo de impugnación planteado, el estudio se dividirá de la siguiente manera: **A.** Parámetro de regularidad constitucional; **B.** Análisis

²⁹ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



de la porción normativa "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión*" y **C.** Análisis de la porción normativa "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*".

70. A. Parámetro de regularidad constitucional

71. No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que en los requisitos para acceder a algún empleo o cargo público introducen cuestiones relacionadas con el pasado penal de una persona. Por esta razón, deben reiterarse las premisas esenciales de las que se ha partido en dichos asuntos.

72. Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,³⁰ 83/2019³¹ y 50/2019,³² entre otras, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

73. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

³⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 64, en su porción normativa "*y no tener antecedentes penales*" de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.

³¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso*" de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

³² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de diez votos, se declaró la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa "*sin antecedentes penales*" de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.



74. No obstante, 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. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino constitucionalmente exigido.³³

75. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)³⁴ 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).

76. El 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 y motivación razonable y suficiente.

77. Mientras que el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de

³³ Las mismas consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta 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.

³⁴ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Registro digital: 2015679. [J]; 10a. Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121.



la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

78. También se ha destacado que el derecho humano a la igualdad no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo, o de hecho, la cual tiene por objeto 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.

79. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús vs. Brasil*, sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y 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.³⁵

80. Ahora bien, como fue resaltado por este Tribunal Pleno de manera reciente, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 263/2020,³⁶ no

³⁵ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Nayarit que establecía como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda, "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público".



toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes, ya que mientras la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los Derechos Humanos.

81. Adicionalmente, en dicho asunto se destacó que 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.³⁷

82. En los mismos términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.³⁸

83. Así, 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; no obstante, se 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.³⁹

³⁷ "23. Derechos Políticos

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

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

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

³⁸ "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;"

³⁹ 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 las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y 30/2006 falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del Ministro Juan Silva Meza.



84. Por tanto, será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

85. Ahora bien, en este asunto, las porciones normativas impugnadas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir las personas que busquen acceder al cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

86. Antes de examinar las normas impugnadas, es necesario tener presente la naturaleza del cargo que debe reunir los requisitos impugnados, para lo cual resulta imperativo tomar en cuenta alguna de las disposiciones previstas en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

87. A fin de brindar un esquema general, debe decirse que, en términos del artículo 5 del ordenamiento combatido,⁴⁰ la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León se integrará con un consejo, un presidente, **hasta tres visitadores** –que auxiliarán a éste y lo sustituirán en sus ausencias–, una secretaría ejecutiva, así como el personal técnico y administrativo que se necesite para el mejor desempeño de sus funciones.

88. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 6 de la ley en cita, la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene múltiples atribuciones, entre las que destacan la recepción de quejas y denuncias de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, así como su investigación, entre otras actividades relacionadas con la protección de los Derechos Humanos.

⁴⁰ "ARTÍCULO 5o. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS SE INTEGRARÁ CON: UN CONSEJO, UNA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA, HASTA TRES VISITADORES QUE AUXILIARÁN A ÉSTE Y LO SUSTITUIRÁN EN SUS AUSENCIAS, UNA SECRETARÍA EJECUTIVA, ASÍ COMO EL PERSONAL PROFESIONAL, TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO QUE SE NECESITE PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES."



89. Ahora bien, los **visitadores** tienen diversas facultades, entre las que destacan: admitir o rechazar las quejas presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la comisión; iniciar discrecionalmente, de oficio, la investigación de las denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación; realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos; así como realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendaciones o acuerdos, que se someterán a consideración de la persona titular de la presidencia de la Comisión.⁴¹

90. Dentro de los requisitos para ser visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, se encuentra el de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero, si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. En esta parte se contienen las porciones normativas impugnadas en este medio de control constitucional.

91. B. Análisis del artículo 20, fracción IV, de la Ley Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

⁴¹ Esto se desprende del artículo 22 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, que establece:

"ARTÍCULO 22o. LOS VISITADORES TENDRÁN LAS SIGUIENTES FACULTADES Y OBLIGACIONES:

"I. ADMITIR O RECHAZAR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LOS AFECTADOS, SUS REPRESENTANTES O LOS DENUNCIANTES ANTE LA COMISIÓN;

(Reformada, P.O. 28 de mayo de 2021)

"II. INICIAR DISCRECIONALMENTE, DE OFICIO, LA INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS QUE APAREZCAN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN;

"III. REALIZAR LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LOGRAR, POR MEDIO DE LA CONCILIACIÓN, LA SOLUCIÓN INMEDIATA DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS;

"IV. REALIZAR LAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS NECESARIOS PARA FORMULAR LOS PROYECTOS DE RECOMENDACIONES O ACUERDOS, QUE SE SOMETERÁN A LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA PARA SU CONSIDERACIÓN;

"V. LAS DEMÁS QUE LE SEÑALEN LA PRESENTE LEY Y LAS QUE SEAN NECESARIAS PARA EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES."



92. La disposición que a continuación se analizará es del contenido literal siguiente:

"ARTÍCULO 21o. LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

" ...

"IV. GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO. INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA;"

93. Las porciones impugnadas de la fracción transcrita prevén, en realidad, dos requisitos distintos. En primer lugar, no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y, en segundo lugar, si se trató de un delito *que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*, la norma señala que la persona se considerará inhabilitada para ejercer el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

94. Este Tribunal Pleno considera que entre esos requisitos existen diferencias que justifican que su análisis se haga por separado.

95. B.1. Análisis de la porción normativa "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión*"

96. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito relativo a no haber sido condenado por delito ***doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión*** resulta sobreinclusivo y contrario a los principios de igualdad y no discriminación.

97. Atendiendo al parámetro de regularidad expuesto, el concepto de invalidez formulado por la accionante resulta en esencia **fundado**.



98. Ciertamente, a la luz del parámetro que se ha reiterado en este asunto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019, se declaró la invalidez de las porciones normativas "*no contar con antecedentes 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.

99. 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. 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 ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

100. Por similares razones, en la acción de inconstitucionalidad 117/2020⁴² se declaró la invalidez del requisito consistente en "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, previsto en la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

101. Ahora bien, en el análisis de las porciones normativas impugnadas, se presentan al menos dos problemas. El primero de ellos, es qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena*

⁴² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.



corporal de más de un año de prisión. El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y discriminatorio.

102. Respecto al primer problema, este tribunal advierte que de las normas impugnadas no se desprende con claridad si el impedimento se actualiza hasta que exista una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello es relevante, pues, de lo contrario, se trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento.⁴³

103. Sin embargo, dicho problema puede ser superado, como se ha hecho en otros asuntos, a través de una interpretación conforme, a partir de la cual puede concluirse que el impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentra cumpliendo la sanción impuesta.⁴⁴

104. Por el contrario, por cuanto hace al segundo problema, relativo a la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.

105. Para realizar el análisis de las porciones normativas impugnadas, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

106. Este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo en relación con la posibilidad

⁴³ Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2021.

⁴⁴ En la acción de inconstitucionalidad 140/2020, este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.



de ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

107. Cabe apuntar que la porción normativa impugnada debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa; de tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si ésta resulta constitucionalmente válida y, en caso de que lo fuera, su instrumentalidad.

108. **Finalidad constitucionalmente válida.** A juicio de este Tribunal Pleno, la finalidad buscada por el legislador es constitucionalmente válida.

109. Ciertamente, es necesario partir, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, de que los Derechos Humanos, 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.⁴⁵

110. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.⁴⁶

111. En este caso, se estima que las normas impugnadas tienen un fin constitucionalmente válido al pretender establecer determinadas calidades para el acceso a cargos que son ejercidos en el ámbito de la protección de los Derechos Humanos, ya que buscan asegurar que accedan a los puestos sólo las personas que no han sido condenadas por un delito doloso, pues se piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad y honorabilidad de la persona y

⁴⁵ Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

⁴⁶ Ídem.



que todas esas características son necesarias para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

112. **Instrumentalidad de la medida.** No obstante que la finalidad en sí misma es constitucionalmente válida, lo cierto es que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin detectado, consistente en crear un filtro estricto de acceso a los cargos dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

113. En efecto, la formulación de la porción normativa impugnada resulta en extremo general, ya que comprende a las personas condenadas por cualquier delito doloso cuya pena sea corporal y mayor a un año de prisión, aun y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar.

114. Además, la porción normativa impugnada contiene hipótesis que:

- No permiten identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme.

- 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.

115. Entonces, la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que busquen aspirar al cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de



manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por un delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impiden incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público.

116. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante fue condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos, 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 las respectivas funciones.

117. Así, se estima que el requisito previsto en la porción normativa impugnada no es razonable, toda vez que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en su pasado en una conducta dolosa que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.

118. En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal.⁴⁷ Ahora, si bien el artículo 21, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León⁴⁸ hace

⁴⁷ Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁴⁸ "**ARTÍCULO 21o.** LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

"...



referencia, por otra parte, a los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y peculado, no obstante, dicha porción normativa (sobre la cual se hará un pronunciamiento en el apartado relativo a los efectos, por extensión, de esta sentencia) tampoco permite identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme, no contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

119. De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los previstos en la ley impugnada, pueda resultar posible incluir una condición similar, pero que con respecto a determinados delitos, 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 de identificar los aspectos precisados en la parte final del párrafo anterior.

120. Sin embargo, por las razones ya expresadas, se considera que como están construidas las porciones normativas combatidas se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a esos cargos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, 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 haber sido ejecutadas o cumplidas.

121. Además, es importante destacar que el legislador local, buscando asegurar el correcto desempeño del cargo de visitador en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, recurre a cuestiones morales o de buena fama, como

"IV. GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA;"



se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando, lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

122. En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁴⁹ que la dignidad humana, protegida por el artículo 1o. constitucional, es la condición y base de todos los Derechos Humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal, únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*" permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

123. En consecuencia, el examen de la porción normativa en análisis lleva a considerar que, efectivamente, infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de

⁴⁹ En las tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". Registro digital: 2005918. [J]; 10a. Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 354. De la misma manera, en la tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". Registro digital: 2005883. [J], 10a. Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 374.



trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a imponerle una pena entraña que, para efectos del acceso a los cargos referidos, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta dolosa 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.

124. En estas condiciones, se declara la **invalidéz** del artículo 21o., fracción IV, en la porción normativa "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*", de la Ley Estatal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

125. **B.2. Análisis de la porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"**

126. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que, con motivo de la porción normativa ahora analizada, una persona no podrá desempeñarse en el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León si cometió algún delito que, a juicio de la autoridad que califique el cumplimiento de los requisitos, lesionó su buena fama, incluso cuando se le haya impuesto la pena mínima o el ilícito fuere cometido de manera culposa.

127. Además, a su juicio, la expresión *buena fama* resulta amplia y ambigua, ya que invariablemente requerirá de una valoración subjetiva de la autoridad que determine en qué casos se actualiza el impedimento, vulnerando por ello el derecho de seguridad jurídica de las personas que busquen aspirar a desempeñarse en cualquiera de los cargos regulados.

128. El concepto de invalidez formulado resulta **fundado** en esencia; sin embargo, se estima que la norma debe ser contrastada también a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, pues excluye de la posibilidad de ejercer el cargo regulado a las personas que hayan cometido delitos que, **sin**



importar la pena impuesta, hayan lesionado, a juicio de quien califique el impedimento, su buena fama.

129. A fin de dar estar en aptitud de analizar el planteamiento formulado por la accionante, resulta necesario tomar en cuenta algunos precedentes de este Tribunal Pleno, en los cuales, si bien se han analizado normas de contenido distinto a las ahora impugnadas, reflejan muchas de las consideraciones que se tomarán en cuenta para la resolución de este asunto.

130. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,⁵⁰ el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de los artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establecían como requisito para los candidatos a ocupar cargos de elección popular el "**contar con buena fama pública**".

131. En ese asunto, y a la luz de los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, las normas fueron sometidas a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringían el derecho a ser votado. En su análisis, se expusieron las siguientes consideraciones:

- Analíticamente, puede considerarse que el requisito de contar con buena fama pública constituye una finalidad válida e imperativa en una sociedad democrática y, además, en la Constitución Federal se hace referencia en varias ocasiones a la probidad, honorabilidad y honradez, como características deseables en quienes ejercen funciones públicas.

- Sin embargo, la medida dista mucho de estar estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa; en primer lugar, **porque el concepto de buena**

⁵⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.



fama está construido a partir de elementos del todo ajenos a la calidad de las personas, la cual puede estar construida a partir de aspectos subjetivos que no necesariamente definen cualidades propias del candidato, sino a la opinión que de él tenga la comunidad, la cual puede estar basada en cuestiones ajenas a su honorabilidad.

- Además, la norma no provee los criterios para "acreditar" el requisito de buena fama, pero si establece un procedimiento para atacarla mediante "declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público", con lo cual se entra en un terreno de grave indeterminación normativa al no establecerse ningún elemento objetivo para el acreditamiento del requisito.

- **No se establece ningún criterio objetivo con base en el cual la autoridad deba tomar la decisión sobre el registro, lo que deja en sus manos la posibilidad de negar la posibilidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio, señalada por la ley.**

132. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, el Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del artículo 64, en la porción normativa "**un modo honesto de vivir**", de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a la luz de las siguientes consideraciones:

- La condición relativa a tener un modo honesto de vivir constituye un requisito que si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada uno opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, **dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de los jefes de manzana y comisarios municipales, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.**



133. No deja de advertirse que, en esos precedentes, las normas no prevenían, como en este caso, que la "lesión" a la buena fama derivara de la comisión de un delito; pero sí reflejan conceptos como el utilizado en la propia norma, es decir, **la buena fama** u otros, como un modo honesto de vivir, que son expresiones altamente subjetivas y, en todo caso, dependerán de lo que cada uno crea correcto.

134. Ahora bien, a fin de respetar la metodología que hasta ahora ha sido utilizada por este Tribunal Pleno para analizar normas como las ahora impugnadas, y repetida en el presente asunto, debe determinarse, en primer lugar, si las porciones normativas establecen una distinción entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

135. Este Tribunal Pleno estima que las porciones normativas impugnadas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por un delito que a juicio de quien califique el impedimento lesione su buena fama y aquellas que no han sido condenadas por un delito **o, incluso, que, habiéndolo sido, no se estime que su comisión haya lesionado su buena fama** en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

136. **Finalidad constitucionalmente válida.** Como se dijo, se estima que el establecimiento de determinadas calidades que permitan asegurar el buen desempeño y ejercicio de cargos públicos que, en este caso, está estrechamente vinculado con la protección de los derechos humanos, debe reconocerse como una finalidad constitucionalmente válida en una sociedad democrática.

137. **Instrumentalidad de la medida.** No obstante, se estima que la configuración de la medida no se encuentra vinculada con esa finalidad.

138. En este caso, lo que resulta relevante para la actualización del impedimento ahora analizado no sólo es que la persona haya sido condenada por la comisión de un delito, sino que su comisión haya lesionado su buena fama. Así, mientras que en las otras normas impugnadas lo determinante es el tipo de pena y si el delito fue relacionado de manera intencional, lo cual, como se aclaró, no resulta razonable, **en el presente asunto, lo que actualizará la hipótesis nor-**



mativa es si a juicio de quien califique el cumplimiento de las restricciones del delito por el cual fue condenado el aspirante lesionó su buena fama, con independencia de la pena impuesta.

139. A este respecto, deben tomarse en cuenta las consideraciones que fueron retomadas de los precedentes recién mencionados, en el sentido de que la "buena fama" es sin duda un concepto altamente subjetivo y que depende, en realidad, de diversos factores que muy probablemente no respondan o se encuentren relacionados con las calidades requeridas para el buen desempeño del cargo que se busca ejercer, sino más bien con la opinión que del aspirante tenga la persona que calificará el impedimento o, incluso, en este caso, de la opinión que tenga esa persona acerca de la gravedad o repercusión social del delito cometido.

140. Por tales motivos, este Tribunal Pleno considera 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, **pues no sólo se señala expresamente que el impedimento se actualizará con independencia de la pena impuesta**, es decir, sin siquiera tomar en cuenta la gravedad del delito, si aquel fue cometido dolosa o culposamente o si tiene alguna relación con el cargo a desempeñar; sino que, para tener por actualizado el impedimento, basta con que la persona encargada de dicha determinación considere que el delito por el cual fue condenado el aspirante lesionó su buena fama, lo que, como se dijo, es un criterio carente de cualquier objetividad y que no necesariamente responde o atiende a las calidades que se requieren para ejercer el cargo.

141. No pasa inadvertido lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en la que, por mayoría de seis votos,⁵¹ se reconoció la validez de los artículos 47, fracción IV, y 69, c), fracción IV, del Código

⁵¹ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por mayoría de 6 votos en ese punto, de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



Electoral del Estado; 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción IV, Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, que establecen como requisito **"gozar de buena reputación"** para ser titular de la contraloría u órgano interno de control, respectivamente.

142. En ese asunto se razonó, a partir de lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la buena reputación es un derecho humano, que, por ello, no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse. Por ese motivo se consideró que las normas impugnadas eran válidas, toda vez que los aspirantes a los cargos públicos de referencia no debían probar esa condición, sino, en todo caso, la autoridad era la encargada de desvirtuar la presunción de buena reputación, ya que **ese requisito se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo.**

143. Ciertamente, la "buena reputación" y la "buena fama" son conceptos bastante similares, pues ambos hacen referencia a la opinión que otros tienen de una persona. Sin embargo, se estima que las consideraciones que fueron sustentadas en dicho precedente no son aplicables al presente caso, pues mientras que en el primero de ellos se partió de la premisa de que el requisito de gozar buena de reputación se satisface con la simple manifestación de la persona de aspirar al cargo, en este caso, la "buena fama" se tendrá por desacreditada y, por tanto, no se podrá acceder a los cargos de referencia **si a juicio de la autoridad encargada de calificar dichos requisitos el delito cometido, en efecto, tuvo esa consecuencia.**

144. Si bien podría pensarse que puede partirse de la misma premisa, es decir, que toda persona goza de "buena fama", salvo prueba en contrario, lo cierto es que este Tribunal Pleno no puede admitir que la condena por la comisión de un delito sea un **motivo suficiente y determinante** para tener por lesionada la buena fama de la persona, **pero, sobre todo, que esa "lesión a su buena fama" sea el fundamento para restringir derechos humanos.**



145. En efecto, dado que la norma señala expresamente que el impedimento se actualizará **con independencia de la pena** y, por tanto, de la gravedad del delito cometido, e incluso de la relación que éste puede tener con las relaciones del cargo, puede advertirse que lo que en realidad denota la falta de "aptitudes" para ejercer el cargo, desde la perspectiva del legislador del Estado de Nuevo León, es si a juicio de la autoridad correspondiente el delito tuvo como consecuencia **la lesión de la buena fama del aspirante** y no como tal la naturaleza o la gravedad de la conducta cometida.

146. En este punto, es preciso recordar que, a partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, la Constitución Federal recogió la doctrina del derecho penal del acto, la cual –como su nombre lo indica– es un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades. Así, el hecho de que se haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien que delinque es un desadaptado e incluso, del abandono del término "delincuente" refleja la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio del derecho penal del autor, el cual permitía la estigmatización de las personas que hubiesen cometido un delito.

147. Tomando ello como parámetro, debe reprocharse cualquier norma o práctica que refleje que una persona que ha cometido un delito, es en realidad una persona desadaptada que no puede reinsertarse a la sociedad una vez cumplida la pena, pues ello encuentra su fundamento en la doctrina del derecho penal del autor, abandonada por nuestro Constituyente Permanente con la reforma constitucional de dos mil ocho.

148. En este contexto, el efecto de las normas impugnadas es que la persona condenada sea acreedora de una doble sanción: por un lado, la condena misma y, por otro, la perpetuación por el reproche cometido a través de normas que, como las impugnadas, impiden que, **por las repercusiones sociales del delito**, las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

149. Esto, pues como se dijo, lo determinante para tener o no por actualizado el requisito de referencia **no es ni siquiera la gravedad o naturaleza del delito, mucho menos la pena impuesta, sino el nivel o la magnitud de la re-**



percusión social que a juicio de quien califique el impedimento generó la comisión de la conducta delictiva.

150. De considerarse válida la porción normativa impugnada, sin duda sería como admitir que es constitucionalmente válido continuar el reproche social por la conducta cometida y, más aún, que sea ese reproche el motivo determinante o el fundamento principal para restringir derechos humanos.

151. Por todo lo anterior, debe declararse la **invalidez** del artículo 21o., fracción IV, en la porción normativa "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

152. De acuerdo con los razonamientos expresados en los párrafos precedentes, y anticipando la extensión de efectos que se precisará en el siguiente considerando, por lo que hace al artículo 21o., fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, únicamente debe subsistir la porción normativa "*Gozar de buena reputación*", en la inteligencia de que ese aspecto no fue impugnado por ninguno de los accionantes. Además, porque, de acuerdo con lo considerado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, el gozar de buena reputación es un derecho humano que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse.

153. SÉPTIMO.—**Efectos.** De acuerdo con lo considerado, se declara la invalidez del artículo 21o., fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y IV, en las porciones normativas "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*" y "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

154. Por otra parte, de forma extensiva, se declara la invalidez del artículo 21o., fracción IV, en las porciones normativas "*y no haber sido condenado por*



delito" y "*de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado*". Esto, pues, además de que –como se adelantó– esta última porción no permite identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme, no contiene límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos, lo cierto es que ello **también está supeditado** a que se "**lastime seriamente la buena fama en el concepto público...**", lo que, en conjunto –como se acaba de observar–, constituye un **sistema normativo** que es inconstitucional.

155. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con los artículos 41, fracción IV,⁵² y 73 de la ley reglamentaria.⁵³

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 21o., fracciones I, en su porción normativa "POR NACIMIENTO", y IV, en sus porciones normativas "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE" y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA

⁵² **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;"

⁵³ **Artículo 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



QUE HAYA SIDO LA PENA", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 499, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y, por extensión, la de su artículo 21o., fracción IV, en sus porciones normativas "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO" y "DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO", las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, 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 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 el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las disposiciones impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña



Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León", consistente en declarar la invalidez del artículo 21o., fracción I, en su porción normativa "POR NACIMIENTO", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 499, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología y por consideraciones distintas, Laynez Potisek separándose de la interpretación conforme, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 21, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León", consistente en declarar la invalidez del artículo 21o., fracción IV, en sus porciones normativas "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE" y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 499, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández incluyendo la porción normativa "GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN", Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo



a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 21o., fracción IV, en sus porciones normativas "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO" y "DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 499, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno, y la segunda previo aviso a la presidencia.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2014 (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, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo 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 UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA DISTINCIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN SON JURÍDICAMENTE DIFERENTES, YA QUE MIENTRAS LA PRIMERA CONSTITUYE UNA DIFERENCIA RAZONABLE Y OBJETIVA, LA SEGUNDA ES UNA DIFERENCIA ARBITRARIA QUE REDUNDA EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.

VII. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS. SON MEDIDAS Y/O ACCIONES ESPECIALES Y ESPECÍFICAS, GENERALMENTE TEMPORALES Y EXCEPCIONALES, EN LAS QUE SE ESTIMA PERMITIDO QUE EL ESTADO OTORQUE UN TRATO DIFERENCIADO QUE PRIVILEGIE A UN DETERMINADO GRUPO O COLECTIVO EN SITUACIONES CONCRETAS, SUSTENTADO EN LA EXISTENCIA DE CONDICIONES DE DESVENTAJA O DE DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL QUE SE IMPONE ERRADICAR.



VIII. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS. JUSTIFICAN LA DIFERENCIACIÓN DE UN GRUPO FRENTE A OTROS A FIN DE COMPENSAR DESIGUALDADES DE FACTO.

IX. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS. LAS ESTABLECIDAS EN UNA NORMA GENERAL NO DEBEN SOMETERSE A UN JUICIO DE LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL BAJO PARÁMETROS ESTRICTOS O RIGORISTAS, EN RELACIÓN CON SU PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO, SINO ÚNICAMENTE A UN ESCRUTINIO SOBRE SU RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD, CON DEFERENCIA A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR Y SOBRE LA BASE DE LA PROTECCIÓN REFORZADA QUE MEREZCAN LAS PERSONAS O GRUPOS A QUIENES SE PRETENDE FAVORECER.

X. JORNADA DE TRABAJO. NO PUEDE EXCEDER EL MÁXIMO DE HORAS ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PERO SÍ SE PUEDE REDUCIR EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES.

XI. PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS MENORES DE EDAD, CONFORME A SU INTERÉS SUPERIOR Y ATENDIENDO A SU AUTONOMÍA PROGRESIVA COMO SUJETOS DE DERECHOS.

XII. PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD PARENTAL. IMPLICA UN REPARTO EQUITATIVO DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE PADRES Y MADRES RESPECTO DE SUS HIJOS E HIJAS, TANTO EN EL PLANO DE CUIDADOS PERSONALES COMO EN EL PATRIMONIAL.

XIII. PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD PARENTAL. LA RESPONSABILIDAD CONJUNTA QUE ASISTE A AMBOS PROGENITORES O A QUIENES EJERCEN LA PATRIA POTESTAD Y LA FUNCIÓN PARENTAL, ES INDEPENDIENTE AL ESTADO JURÍDICO DE LA UNIÓN FAMILIAR, PUES TAL RESPONSABILIDAD TIENE SU FUNDAMENTO PRIMORDIALMENTE EN LA RELACIÓN PATERNO-MATERNO FILIAL Y EN EL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA Y, EN UN SEGUNDO TÉRMINO, EN LA IGUALDAD ENTRE LOS PROGENITORES.



XIV. PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD PARENTAL. AUN CUANDO UNO DE LOS PROGENITORES TENGA MATERIALMENTE MENOS PARTICIPACIÓN QUE OTRO EN EL CUIDADO DE HIJAS E HIJOS, DE NINGÚN MODO ESTÁ EXENTO DE ASUMIR UNA PARTICIPACIÓN MAYOR EN SU CRIANZA, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN.

XV. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLAS.

XVI. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS. PARA QUE UN BENEFICIO DE REDUCCIÓN DE JORNADA LABORAL TENGA ESE CARÁCTER, ES NECESARIO QUE LAS MUJERES A LAS QUE SE DIRIGE SE DESARROLLEN CON MAYOR PLENITUD EN EL ÁMBITO LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO, CON EL OBJETO DE VENCER LA EXCLUSIÓN, ALGÚN SOMETIMIENTO O CUALQUIER EFECTO DISCRIMINATORIO, EN ARAS DE ALCANZAR UNA IGUALDAD SUSTANTIVA CON LOS HOMBRES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XVII. CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.

XVIII. JORNADA LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CHIAPAS. SU REDUCCIÓN A FAVOR DE LAS MUJERES QUE SEAN RESPONSABLES DEL CUIDADO DE HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTREN EN LOS NIVELES ESCOLARES, INICIAL Y BÁSICO, Y LA DE LOS VARONES QUE EJERZAN EN EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD O LA GUARDA Y CUSTODIA DE LOS HIJOS, ES CONTRARIA AL DERECHO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE



TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XIX. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO PARA MUJERES Y VARONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO. UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REPRODUCE Y PERPETÚA ROLES Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO NO PUEDE ADMITIRSE IDÓNEA PARA EL CUMPLIMIENTO PLENO DE LA FINALIDAD IMPERIOSA DE MEJORAR EN TIEMPO Y CALIDAD LAS LABORES DE CRIANZA Y CUIDADO DE HIJAS E HIJOS, PUES SUS EFECTOS PRÁCTICOS REPRODUCEN Y ALIENTAN LAS MANIFESTACIONES PERNICIOSAS QUE HA GENERADO LA ASIGNACIÓN DE ROLES Y DE ESPERADOS COMPORTAMIENTOS ESTEREOTÍPICOS DE PARTE DE LAS MUJERES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XX. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO PARA MUJERES Y VARONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO. ES FACTIBLE QUE EN LAS RELACIONES LABORALES SE OTORGUEN TRATOS DISTINTOS MEDIANTE CONDICIONES DE TRABAJO ESPECIALES A DETERMINADAS PERSONAS O GRUPOS DE PERSONAS CON EL PROPÓSITO DE SATISFACER NECESIDADES PARTICULARES, ENTRE ELLAS, LAS CARGAS FAMILIARES, SIN QUE SE CONSIDEREN DISCRIMINATORIAS, A MENOS QUE LAS CONDICIONES DE TRABAJO ESPECIALES SE OTORGUEN DISTINGUIENDO ENTRE SUJETOS UBICADOS EN SIMILAR SITUACIÓN JURÍDICAMENTE RELEVANTE, EN CUYO CASO SÍ SERÁN DISCRIMINATORIAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22,



PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XXI. LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.

XXII. INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA. EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE MENORES DE EDAD EN LO INDIVIDUAL, A UN GRUPO DETERMINADO O EN GENERAL, EL LEGISLADOR DEBE ATENDER A DICHO INTERÉS COMO NORMA DE PROCEDIMIENTO, Y REALIZAR UNA ESTIMACIÓN DE SUS REPERCUSIONES POSITIVAS O NEGATIVAS RESPECTO DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XXIII. JORNADA LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA NORMA TRANSITORIA AL TENOR DE LA CUAL LOS HOMBRES QUE TENGAN BAJO LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA A SUS HIJAS E HIJOS, PODRÁN ACCEDER AL BENEFICIO DE REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL, CUANDO ACREDITEN ESTA SITUACIÓN, A TRAVÉS DE UN DOCUMENTO EXPEDIDO POR LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, ES INVÁLIDA, AL HABERSE DECLARADO LA INVALI-



DEZ DE LA NORMA SUSTANTIVA A LA QUE COMPLEMENTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PORCIONES NORMATIVAS NO INVALIDADAS DEL PRECEPTO LEGAL QUE ESTABLECE UNA JORNADA LABORAL REDUCIDA PARA QUIENES TENGAN BAJO SU CUIDADO MENORES DE EDAD QUE ESTUDIEN EN EL NIVEL INICIAL Y BÁSICO, DEBEN INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE, AL REFERIRSE A "RESPONSABLES", INCLUYEN A QUIENES EJERZAN LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA Y LA TUTELA DE AQUÉLLOS, AUN CUANDO NO SEAN SUS PROGENITORES O MADRES O PADRES LEGALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LAS MUJERES" Y "LOS HOMBRES QUE TENGAN DE MANERA EXCLUSIVA LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA DE SUS HIJAS E HIJOS QUE SE ENCUENTRE EN LOS NIVELES EDUCATIVOS MENCIONADOS GOZARÁN DEL MISMO BENEFICIO", DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE



CHIAPAS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 226, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 195/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día diecisiete de febrero de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **195/2020** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para reclamar la invalidez de una norma local emitida por el Congreso del Estado de Chiapas.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Primero. Demanda.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa: "*Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre (sic) en los niveles*

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio sin número, de doce de noviembre de dos mil diecinueve, signado por la presidenta y secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República en su Sexagésima Cuarta Legislatura, en el que se hace constar su designación en el cargo referido; copia certificada expedida por la visitadora adjunta adscrita a la coordinación general de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de fecha veinte de febrero de dos mil veinte.



educativos mencionados gozarán del mismo beneficio", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como del diverso tercero transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el veinte de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

2. Segundo. Conceptos de invalidez. La Comisión actora, previo desarrollo de un marco normativo sobre el interés superior del menor y el derecho de igualdad y no discriminación, bajo un único concepto de invalidez, sostiene lo siguiente:

a) Señala que los preceptos controvertidos prevén una jornada laboral máxima de siete horas para las madres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico, y para ello sólo deben justificar ante la dependencia estatal o municipal para la que laboran que tienen hijos en esos niveles escolares. Sin embargo, para que los padres (varones) puedan acceder a ese mismo horario laboral deben acreditar con documento expedido por autoridad competente, que tienen de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia de sus hijas e hijos que ese encuentren en esos niveles educativos. Esta distinción, dice, transgrede el interés superior del menor y el derecho de niñas y niños a ser cuidados por ambos progenitores, y vulnera el derecho de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres.

b) Por cuanto hace a la vulneración del principio del interés superior del menor, refiere que la posibilidad de reducir la jornada laboral máxima a siete horas en la ley impugnada, para madres y padres de niñas y niños que estudien en nivel inicial y básico, tuvo como finalidad fomentar el cuidado y convivencia entre ellos en los horarios de comida, en tareas escolares y actividades extraescolares para la mejora del núcleo familiar y escolar, en aras de recuperar la cohesión del tejido social en la entidad chiapaneca.

Por tanto, si la adición normativa busca garantizar a niñas y niños el derecho a recibir cuidados integrales dentro del núcleo familiar, derivado de la ausencia de madres y padres en casa por las largas jornadas laborales a que son expuestos, y se pretende otorgar una mayor protección a los infantes, entonces las disposiciones no priorizan el interés superior del menor, pues no permiten el cuidado integral por parte de ambos progenitores en igualdad de circunstancias, ya que los padres sólo podrán tener ese beneficio de reducción de horario en



caso de ausencia de la madre, pero respecto de los menores que se encuentren en los niveles escolares inicial y básico y que estén bajo la guarda y custodia de ambos progenitores, sus padres (varones) no estarán en aptitud de dedicar el mismo tiempo que la madre a su cuidado; por ende, las normas obstaculizan el cuidado de hijas e hijos por parte de los padres (varones), a diferencia de las madres, para participar activamente en su desarrollo y protección.

El legislador local presupone que los varones sólo deben dedicar más tiempo al cuidado de sus hijas e hijos cuándo éstos no convivan con sus madres, soslayando que, para su óptimo desarrollo psicosocial y afectivo los niños y las niñas tienen derecho a una protección integral por parte de ambos progenitores; los preceptos otorgan un trato preferencial al cuidado de las madres y no fomentan el deber de los padres de dedicar más tiempo a dichas labores de cuidado.

c) Respecto a la transgresión del derecho humano de igualdad y no discriminación, sostiene que el mandato del artículo 4o. constitucional de igualdad de mujeres y hombres ante la ley, implica que deben gozar de los mismos beneficios cuando se encuentren en situaciones equiparables; las normas impugnadas otorgan una reducción de la jornada laboral a siete horas a las madres que tengan hijas e hijos en los niveles escolares referidos, sin excepción, y en contraste, para obtener esa reducción de la jornada laboral por parte de los padres (varones) no basta con que tengan hijas o hijos en esos niveles escolares, pues además deben acreditar que ejercen en exclusiva la guarda y custodia.

Lo anterior rompe con el principio de igualdad, pues a dos personas que se encuentran en el mismo supuesto (que tengan hijas e hijos en los niveles escolares inicial y básico del sistema educativo nacional) se les da un trato injustificadamente diferenciado, preferencial para las mujeres madres.

De manera que, si bien el legislador pretendió crear una norma protectora que favoreciera más y mejores cuidados a las hijas e hijos de madres trabajadoras, la medida es inconstitucional porque rompe con el principio de igualdad.

Asimismo, los preceptos impugnados son discriminatorios respecto de las mismas mujeres, porque perpetúan roles y estereotipos de género, pues descansan sobre la premisa de que las mujeres son las principales encargadas de la



crianza y cuidados de niñas y niños, por ende, prevén un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer de ese rol de cuidado, bajo la preconcepción de que es a ella a la que corresponde la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los descendientes, sin considerar que ésta es una responsabilidad compartida de ambos progenitores, quienes deben participar en igual medida en esas tareas.

Por otra parte, las disposiciones, además, tienen un efecto discriminador respecto de los padres (varones) que comparten la guarda y custodia con la madre, pues los excluyen del cuidado de sus hijas e hijos, siendo que también están obligados a ello en la misma medida que las mujeres y no únicamente ante la ausencia de éstas.

El Estado está obligado a garantizar a través de la ley, igualdad de condiciones para que ambos progenitores (corresponsables) puedan contribuir en el pleno desarrollo de la familia, viendo siempre por el interés superior del menor.

Reitera que las normas impugnadas se caracterizan por otorgar un trato asimétrico injustificado que reproduce estereotipos y/o roles de género, que constituyen las causas fundamentales de violencia por razón de género contra la mujer, pues aun cuando contienen un aparente trato preferencial, parten del supuesto de que la madre es la encargada del cuidado, atención e instrucción de hijas e hijos, y le atribuyen una carga adicional a la de los hombres en esas tareas, lo que se traduce, además, en restar responsabilidad y derecho a los padres varones en la crianza de sus descendientes; por ende, son contrarias a las obligaciones convencionales del Estado Mexicano respecto a garantizar a las mujeres el derecho a vivir una vida libre de violencia, adoptando y aplicando medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas de la violencia de género, en particular, las actitudes patriarcales, los estereotipos y la desigualdad en la familia.

A fin de demostrar que los preceptos controvertidos vulneran el derecho de igualdad y no discriminación, por sustentarse en una categoría sospechosa como es el género, la Comisión accionante sostiene que no superan un test de escrutinio estricto, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues no existe una finalidad constitucionalmente imperiosa para que sólo las madres tengan preferencia en acceder a una jornada laboral reducida para el cuidado



infantil de sus hijas e hijos que se encuentren estudiando el nivel inicial y básico, respecto de los padres varones que se hallen en las mismas condiciones.

Añade que las normas generan un desequilibrio en la interacción y desarrollo familiar, pues establecen un beneficio que supone una carga para las madres al concebirlas como las responsables cuidadoras de sus descendientes y limitan el derecho y deber de los padres varones en la crianza y cuidados de éstos, obstaculizando la participación conjunta y activa de los padres en su desarrollo y protección.

d) Además, sostiene que las disposiciones no cumplen con la finalidad para la que fueron creadas, pues desconocen otros tipos de familia y se limitan a proteger a niñas y a niños de hogares conformados por parejas heterosexuales y a los que pertenecen a uniones familiares homoparentales de mujeres. Así, por ejemplo, las niñas y los niños de familias conformadas por parejas homosexuales masculinas que comparten la patria potestad y la guarda y custodia no tendrán la posibilidad de que sus padres accedan al beneficio de reducción de la jornada laboral que les permita dedicar mayor tiempo a su cuidado y crianza, en detrimento de su interés superior, lo que también evidencia la distinción injustificada que hacen las normas.

Concluye señalando que esa Comisión accionante *no se opone al beneficio que establecen los preceptos impugnados*, pero esa prerrogativa debe hacerse de manera que fomente la igualdad en la responsabilidad conjunta de madres y padres o de ambos miembros de la pareja en el cuidado y crianza de sus descendientes, sin perpetuar estereotipos o roles de género que se traducen en un trato discriminatorio tanto para mujeres como para varones.

3. **Tercero. Registro y turno.** Mediante proveído de diez de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 195/2020 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente.²

² Acción de inconstitucionalidad 195/2020, foja 35.



4. **Cuarto. Admisión y requerimientos.** Por auto de trece de agosto de dos mil veinte,³ la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó requerir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes; se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, y al segundo, para que enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en que se haya publicado el decreto controvertido; también se dio vista a la Fiscalía General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia.

5. **Quinto. Informes de los Titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Chiapas.** Mediante proveído de seis de enero de dos mil veintiuno,⁴ se tuvo a la subconsejera jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo y al presidente de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de Chiapas, rindiendo el respectivo informe, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad; y ambos cumpliendo con el requerimiento que les fue formulado, integrándose a los autos las constancias de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y la copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en que se hizo la correspondiente publicación de dicho decreto. Se ordenó dar vista con los informes a la Comisión actora, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República, y se pusieron los autos a la vista de todas las partes para que formularan sus alegatos.

6. En sus respectivos informes, las autoridades demandadas expusieron, en síntesis, lo siguiente:

Poder Ejecutivo:⁵

Señaló que es cierto que ese Poder Ejecutivo promulgó el decreto impugnado, cumpliendo con lo establecido en el artículo 59, fracción I, de la Constitución

³ Ídem, fojas 38 a 41.

⁴ Ídem, fojas 236 a 237.

⁵ Ídem, fojas 120 a 127.



Política del Estado de Chiapas, y los diversos 2 y 4 de la Ley Estatal del Periódico Oficial; lo cual no vulnera derechos subjetivos ni es contrario a la Constitución Federal.

Por cuanto a la validez de las normas, luego de hacer referencia a la exposición de motivos del decreto, dicha autoridad refirió que en Chiapas, la cifra de padres a cargo de las hijas e hijos en edad escolar es mínima, ya sea porque la madre haya fallecido o no viva con ellos, y se debe reconocer que la mujer desde el punto de vista biológico es una cuidadora natural, dado que al procrear a sus hijos crea un vínculo estrecho con ellos que hace que adquiera un rol de carácter fundamentalmente contenedor y nutricional para con los hijos, y si bien es cierto hay participación del género masculino tanto en la realización de las tareas domésticas como en la crianza y cuidado de los hijos, la mujer sigue siendo la que más horas invierte en esas tareas; por tanto, la reforma no es contraria a la Constitución Federal, ya que pretende optimizar el tiempo de las mujeres madres para el cuidado de sus hijas e hijos, esperando tener como resultado "mejorar" las heridas que atacan a la sociedad chiapaneca, pues recientemente ha aumentado el número de suicidios en menores de edad, debido a la ausencia de la madre en la infancia.

Refiere que se garantizan los derechos de los padres (varones) que se hacen cargo de sus hijas e hijos, generando una cultura de igualdad y equidad entre hombre y mujer, tratando de eliminar alguna forma de discriminación; y el hecho de que deban acreditar con documento expedido por autoridad competente que ejercen en forma exclusiva la guarda y custodia, se debe a que no todos los padres se hacen cargo de sus descendientes, y es la mujer la que realiza en mayor tiempo las actividades diarias de cuidado, y a ello obedece la reducción de la jornada laboral.

Poder Legislativo:⁶

En principio, se postula como causa de improcedencia, que los conceptos de invalidez son infundados e inoperantes, porque la norma impugnada no es

⁶ Ídem, fojas 139 a 160.



inconstitucional; no se actualizan todas las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales que se hacen valer, pues las normas establecen los parámetros adecuados para la protección de los menores, para tener una mejor convivencia con su progenitor, garantizando la convivencia familiar y en beneficio de la sociedad. Sostiene que los preceptos impugnados se emitieron respetando los principios y derechos constitucionales y convencionales. De ello, estima que se actualizan las causas de improcedencia previstas en las fracciones VII y VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

Se sustenta la competencia del legislador local para la emisión de las normas impugnadas; y la legalidad del proceso legislativo.

Bajo un apartado que denomina "antecedentes", la autoridad aduce que la adición del segundo párrafo al artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, fue para efectos de otorgar bienestar común y seguridad jurídica a las familias chiapanecas, ponderando la convivencia y el interés general de la infancia, pues con la acción legislativa se implementan acciones conjuntas y mecanismos eficaces para la conservación del entorno familiar.

Describe las actividades de cuidado y apoyo que requieren los menores de 0 a 14 años, y sostiene que los preceptos impugnados tienen la finalidad de que las mujeres que laboran en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos, desconcentrados y demás que señala la ley, que tengan hijas e hijos estudiando en el nivel inicial y básico, se liberen de una parte del tiempo de su jornada laboral, para fomentar la convivencia con ellos en sus horarios de comida, y puedan ver las tareas escolares y actividades extraescolares con ellos, lo que haría grandes diferencias para la mejora del núcleo familiar y escolar, además de recuperar el tejido social; estima que la accionante parte de premisas erróneas y no interpreta adecuadamente la norma, la cual no resulta inconstitucional.

Refiere que esta reforma también está dirigida a los hombres que se hacen cargo de sus hijas e hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de trabajo en el hogar, por la falta de la figura materna y, en ese sentido, la ley busca crear una cultura de igualdad y equidad entre el hombre y la mujer,



y prohibir toda forma de discriminación basada en el sexo. Dice que las políticas públicas buscan el bienestar de las familias y preferentemente de niñas y niños conforme a los estándares internacionales; insiste en que la norma es producto de un ejercicio legislativo democrático y acorde con los preceptos legales, debidamente fundado y motivado.

Sobre los conceptos de invalidez, argumenta que son infundados. Reitera todo lo dicho con antelación sobre las facultades de ese Congreso para legislar y sobre los fines de las normas. Añade que se buscó garantizar el bienestar de los menores y la actividad de los padres de familia que se encuentran sometidos a estrés laboral, para tener una plena convivencia familiar; que se debe realizar una interpretación conforme de los dispositivos para declarar su validez, acorde al principio propersona.

7. **Sexto. Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante auto de veinticinco de enero de dos mil veintiuno,⁷ se tuvieron por expresados los alegatos que hizo valer la Comisión accionante⁸ (las autoridades demandadas no los formularon; de igual modo, la Fiscalía General de la República no planteó pedimento alguno). No habiendo trámite pendiente, en el mismo acuerdo se ordenó el cierre de la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

8. **Primero. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ toda vez que se plantea la

⁷ Ídem, foja 263.

⁸ Ídem, fojas 255 a 261.

⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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



invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa: "*Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre (sic) en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio*", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como del diverso tercero transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el veinte de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

9. 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,¹⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

10. El artículo 22, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como del diverso tercero transitorio del Decreto 226 controvertido, fue publicado el veinte de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del veintiuno de mayo al diecinueve de junio de dos mil veinte.

11. Sin embargo, en el último día de dicho lapso, los plazos procesales para promover físicamente ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encon-

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

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

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

"..."

¹⁰ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



traban suspendidos de conformidad con el punto primero del Acuerdo General Plenario Número 3/2020, de diecisiete de marzo de dos mil veinte y posteriores acuerdos que prorrogaron dicha suspensión, y fueron reanudados a partir del tres de agosto del mismo año, conforme al punto segundo del Acuerdo General Número 14/2020 de veintiocho de julio de dicha anualidad.

12. Por tanto, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte, primer día de reactivación de los plazos procesales para poder instar la acción de inconstitucionalidad físicamente ante el Alto Tribunal, debe estimarse oportuna.

13. **Tercero. Legitimación.** De conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del Reglamento Interno de esa Comisión,¹¹ su presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 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.

14. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de dos preceptos contenidos en una legislación estatal, aduciéndose

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

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

"...

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

Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



que son violatorios de derechos humanos; por tanto, se formuló por parte legitimada para ello.

15. **Cuarto. Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Chiapas sostiene que se actualizan las causas de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VII y VIII,¹² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, por tanto, debe sobreseerse esta acción en términos de lo dispuesto por el diverso 20, fracción II, de la misma ley.¹³

16. Sin embargo, de su informe no se advierte argumento alguno para sostener la actualización de la fracción VII del artículo 19, que se refiere al caso en que la demanda se presenta fuera de los plazos previstos en el diverso 21, y como se explicó en el apartado de oportunidad que antecede, en el caso, la acción resultó presentada en tiempo.

17. Y en cuanto a la causa de improcedencia sustentada en la fracción VIII del referido artículo 19, la autoridad legislativa demandada la apoya en que, en su opinión, los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante son infundados e inoperantes, porque las normas impugnadas no son inconstitucionales ni inconventionales, por las diversas razones que aduce para defender su validez; cuestiones que atañen al fondo del asunto, por lo que no son aptas para sostener la improcedencia, esto, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

¹² "Artículo 19: Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

¹³ "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;

"..."

¹⁴ Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.



18. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.

19. **Quinto. Estudio.** Los argumentos que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son esencialmente **fundados**.

I. Normas impugnadas

20. La accionante reclama la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en la parte que dice: "*Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre (sic) en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio*", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como del diverso tercero transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó aquella norma, publicado el veinte de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de ese Estado de la República.

21. Esos preceptos disponen:

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 22. La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.

(Adicionado, P.O. 20 de mayo de 2020)

"La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre (sic) en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio.

P.O. 20 de mayo de 2020.

[N. de E. transitorios del "Decreto No. 226 por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas."]



"..."

"Artículo tercero. Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente.

"..."

II. Interpretación de los preceptos

22. Antes de proceder al examen de regularidad constitucional de esas disposiciones, es necesario establecer su correcta interpretación.

23. **Naturaleza de la ley.** La Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas es el ordenamiento laboral burocrático que regula las relaciones de trabajo de las personas físicas que prestan un servicio (personal subordinado) permanente o transitorio por virtud de un nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes e instituciones que señala la propia ley, a saber: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los Municipios, órganos constitucionales autónomos, órganos desconcentrados y auxiliares, asociaciones y empresas de participación estatal o municipal, todos del Estado de Chiapas.¹⁵

¹⁵ (Reformado primer párrafo, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 1. La presente ley es de observancia general e interés social, y obligatoria para el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los Municipios del Estado de Chiapas, y aquellos órganos autónomos constitucionales, desconcentrados y auxiliares, asociaciones y empresas de participación estatal o municipal, que por disposición de ley, decretos, reglamentos o convenios señalen su ámbito de aplicación. y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio. (Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Los principios consignados en esta ley, tienen su fundamento en los artículos 115, fracción VIII, 116, fracción, VI, y 123, apartado b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

(Reformado, P.O. 30 de mayo de 2007)

"El reglamento de esta ley, deberá contener los principios a que alude el párrafo anterior."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 3. Se considera trabajador, para la aplicación de esta ley, a toda persona física que presta un servicio en forma permanente o transitoria, en virtud de un nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes e instituciones señaladas en el artículo primero de esta ley.



24. Por tanto, en esta ley se establecen las condiciones de trabajo básicas de los trabajadores al servicio de esos entes del Estado locales, entre ellas, el tipo y la duración de su jornada laboral.

25. **Medida establecida en el artículo 22, párrafo segundo.** De acuerdo con dicha legislación, la jornada de trabajo puede ser diurna, nocturna o mixta.¹⁶

26. Y el precepto 22, en su primer párrafo, dispone que la duración máxima de la jornada diurna será de ocho horas, para la nocturna será de siete horas, y para la mixta, de siete horas y media.

27. Pero con la adición del segundo párrafo a este artículo 22 (donde se ubica la porción aquí cuestionada) el legislador local estableció que para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalados en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, así como para los hombres (varones) que tengan en forma exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos (en esos niveles escolares) **"será de siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta."**

28. De manera que la duración de la jornada diaria *diurna* se redujo en **una hora** del máximo permitido por la ley y la *mixta* en **media hora**, mientras que la *nocturna* quedó igual; por tanto, se trata de un **beneficio laboral** para ese grupo

"Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio."

¹⁶ (Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 20. La jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

"Los Poderes del Estado, Municipios y entidades públicas, conjuntamente con el sindicato de burócratas correspondiente, fijaran la jornada de trabajo sin que pueda exceder de los máximos legales, estableciendo los horarios que más convengan de acuerdo a la naturaleza del servicio y con sujeción a lo dispuesto por la presente ley."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 21. Se considera trabajo diurno es la comprendida (sic) entre las seis y las veinte horas.

"La jornada nocturna es la comprendida entre las veinte y las seis horas.

"La jornada mixta es la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno sea menor de tres horas y media, pues si comprende tres y media o más, se reputará jornada nocturna."



específico de trabajadoras y de trabajadores que se encuentren en el supuesto de la norma.

29. Menores de edad a los que se refiere la medida. Por otra parte, ha de precisarse que de conformidad con la Ley de Educación del Estado de Chiapas, la educación del **nivel inicial** es la que corresponde a niñas y niños a partir de los cuarenta y cinco días y hasta los tres años de edad:¹⁷ y la educación **básica**, además de comprender el nivel inicial referido, abarca los de la educación **preescolar, primaria y secundaria**, en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial, y la que se imparte en centros de educación básica para adultos.¹⁸ Por ende, la norma alude a niñas, niños y adolescentes menores de

¹⁷ **Artículo 25.** La educación inicial es una modalidad que tiene como propósito favorecer el desarrollo de las potencialidades cognoscitivas, psicomotoras, afectivas y sociales, así como formar y mejorar los hábitos de higiene, salud, alimentación y convivencia social de infantes a partir de los cuarenta y cinco días a tres años de edad y comprende la orientación psicopedagógica a los padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

"Se impartirá en las formas de atención que permitan ampliar la cobertura del servicio, en especial a los grupos socialmente menos favorecidos.

"Los centros de desarrollo infantil, así como las guarderías particulares y demás instituciones autorizadas, corresponden al nivel inicial, por lo que estarán bajo la supervisión y control de las autoridades educativas."

¹⁸ **Artículo 4.** La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas estatales y de los Municipios, en los términos que este ordenamiento establece en el título octavo del federalismo educativo, en el marco de distribución de competencias.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"VI. Educación básica: Al tipo de educación que comprende los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial y la que se imparte en los centros de educación básica para adultos."

Artículo 21. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria.

"Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

"I. Inicial escolarizada y no escolarizada.

"II. Preescolar general e indígena.

"III. Primaria general e indígena.

"IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica o las modalidades que en su caso, sean autorizadas por la secretaria.

"V. Secundaria para trabajadores.

"VI. Telesecundaria.

"De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple."



edad, que cursen cualquiera de esos niveles escolares en la entidad federativa, cuyas madres o padres (trabajadoras y trabajadores al servicio de alguna de las entidades estatales referidas) encuadren en su hipótesis.

30. **Mujeres contempladas en la norma.** Se estima necesario y pertinente esclarecer **a qué mujeres trabajadoras** se refiere la norma impugnada –párrafo segundo– cuando dice: "*las mujeres **responsables** del cuidado de sus hijas e hijos ...*"

31. Esto, porque esa porción normativa pudiere dar lugar a interpretaciones que incidan en el estudio de la regularidad del precepto, pues por una parte, se podría entender que se refiere (i) a mujeres que, al tener hijas o hijos en los niveles escolares indicados, *tengan responsabilidad en su cuidado cotidiano*, por no estar privadas del ejercicio de la patria potestad o de la guarda y custodia, es decir, a mujeres que compartan esas funciones con el otro progenitor o padre legal (incluyendo los casos de co-maternidad), y estén en aptitud de realizar conjuntamente con ellos las labores de cuidado; o bien, se podría considerar que la norma (ii) sólo se refiere a mujeres que ejerzan *en forma exclusiva* la patria potestad y/o la guarda y custodia de sus hijas e hijos (por cualquier razón) y no a las que comparten esas funciones con el otro responsable.

32. *Primera hipótesis.* La interpretación de la norma bajo el primer supuesto, entendiéndose que se refiere a las mujeres madres que tengan "responsabilidad" en el cuidado cotidiano de sus hijas e hijos, porque no estén privadas de la patria potestad o de la guarda y custodia, es decir, mujeres que jurídica y materialmente están en aptitud de compartir el cuidado de sus hijas e hijos con el otro progenitor o padre legal (o bien, con pareja del mismo sexo), *es un entendimiento posible.*

33. Ello, porque se puede pensar que si el legislador, en la fórmula que empleó, no señaló expresamente que se refería a mujeres madres que ejercieran en forma exclusiva la guarda y custodia, como sí lo hizo tratándose de padres varones, y redactó por separado la medida para unos y otros, entonces, es dable concluir que su intención al precisar "*las mujeres **responsables** del cuidado de sus hijas e hijos ...*", únicamente fue excluir a aquellas que no ejercieran materialmente las labores de cuidado por no tener la patria potestad o la guarda y custodia, pues respecto de éstas, el beneficio de la jornada laboral reducida



no cumpliría su propósito, al estar vinculado, como se verá con mayor claridad más adelante, al cuidado de las hijas e hijos que se encuentran en los niveles escolares inicial y básico.

34. Esta primera comprensión de la norma, que es la que propone la Comisión accionante, sí implicaría que el legislador local hizo una distinción y otorgó un trato diferenciado entre mujeres y varones con hijas e hijos en los niveles educativos referidos, pues habría que admitir que tratándose de las primeras, redujo su jornada laboral sólo bajo la condición de que tuvieran "responsabilidad" en el cuidado de sus hijas e hijos, *aun cuando estuvieren en aptitud de compartir esas labores de cuidado con el otro responsable*, mientras que tratándose de varones, sólo otorgó ese beneficio para los que ejercieran en forma *exclusiva* la patria potestad o la guarda y custodia, *excluyendo* tácitamente a los que tienen la patria potestad y que ejercen *conjuntamente* con la madre (o con pareja del mismo sexo) la guarda y custodia, por ende, que comparten la responsabilidad en las labores de cuidado y crianza.

35. *Segunda hipótesis.* Por otro lado, la interpretación de la norma bajo el segundo supuesto, estimando que cuando señala "*las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos*" se utiliza el concepto de "responsabilidad" con la idea de acoger en él sólo a las madres trabajadoras que ejerzan de manera *exclusiva* la patria potestad o la guarda y custodia de sus hijas e hijos y que, por tanto, tienen materialmente a su cargo ocuparse en solitario de sus cuidados cotidianos, *también es un entendimiento posible*, pues así lo puede sugerir, de primera impresión, el hecho de que, respecto de padres (varones), para acceder al beneficio laboral de reducción de jornada, el precepto contempla expresamente a aquellos que tengan *de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia de sus hijas e hijos* (porción que también será clarificada más adelante); y en esa lógica, podría pensarse que la norma está dirigida a mujeres y varones que tengan a su cargo, *en exclusiva*, el cuidado de sus descendientes, para otorgarles el beneficio de disfrutar de esa jornada laboral especial por tal razón.

36. Asumir esta segunda interpretación, implicaría partir de la base de que el precepto 22, párrafo segundo, *contrario* a lo que postula la Comisión accionante, *no distingue* entre mujeres y varones con hijas e hijos en los niveles educativos inicial y básico, reconociendo a las primeras el beneficio de la jornada



laboral reducida *sin excepción*, y a los segundos, *condicionándolo* a que ejerzan en forma exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia, y dejando fuera del beneficio a aquellos que la ejercieran *en conjunto* con otro responsable; sino que, en tal caso, el precepto sólo distinguiría entre madres y padres que se encargan *en forma exclusiva* del cuidado de sus hijas e hijos sin la participación del otro progenitor, y las madres y padres que ejercen *conjuntamente* la guarda y custodia y, por ende, las labores de cuidado, privilegiando con el beneficio de reducción de jornada al primer grupo, y excluyendo al segundo; cuestión que obligaría al análisis de la norma desde una perspectiva distinta a la que propone la accionante en su demanda.

37. Por tanto, se impone desentrañar **la intención del legislador** para establecer **cuál debe ser el correcto entendimiento de la norma respecto de esas dos hipótesis interpretativas**, del que debe partir el análisis de constitucionalidad. Ello, acudiendo a los documentos del proceso legislativo de la reforma que dio lugar a la adición de ese párrafo segundo al artículo 22 de la ley controvertida.

Así, de la lectura integral de los documentos del proceso legislativo se observa que las razones que sustentaron la adición del párrafo segundo del artículo 22 de la ley, se plasmaron en forma idéntica en la iniciativa de ley –su exposición de motivos– y en el **dictamen** de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Congreso del Estado de Chiapas a quien correspondió su estudio.

38. De la parte considerativa del dictamen se observa que los dos primeros párrafos se refieren a la competencia del Congreso Local para legislar en la materia; y en los párrafos tercero a noveno se plasman algunas referencias en relación con la jornada de trabajo –su duración– y en favor de su reducción, con base en pronunciamientos que se atribuyen a la Organización Internacional del Trabajo; asimismo, se alude a estudios de la Organización Mundial de la Salud y de otras fuentes, sobre el estrés laboral y algunos otros impactos que una larga jornada laboral, entre otros factores, tiene respecto de accidentes laborales o enfermedades relacionadas con el trabajo y, en general, en la salud de los trabajadores, y que sugieren políticas públicas en favor de la disminución de las horas de trabajo, en beneficio de la salud y seguridad de los trabajadores, para elevar la productividad, eficiencia y eficacia durante las jornadas de trabajo.



40. Sin embargo, si bien estos primeros párrafos sirvieron al legislador como punto de partida para la justificación de la norma, en rigor, no son su sustento medular, pues la medida legislativa *no está referida a todas las personas físicas* cuyas relaciones laborales se rigen con la Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas, no se trató de una reducción de jornada laboral en general para todas las trabajadoras y los trabajadores bajo los fines referidos de beneficiar la salud, la seguridad, la productividad y la eficiencia en el trabajo.

41. En realidad, la justificación de la norma se perfila a partir del párrafo décimo de la parte considerativa del dictamen, donde se alude a un estudio realizado por un profesional de la Universidad Nacional de Australia, en el que se concluyó que las largas horas de trabajo erosionan la salud de las personas, y principalmente de las mujeres, *porque éstas realizan más trabajo no remunerado en el hogar, pasan más tiempo en el cuidado de los hijos y ocupadas en el trabajo doméstico*, independientemente del "trabajo laboral" que realizan diariamente, y se sugiere que un límite saludable de trabajo sería de 34 horas por semana.

42. En relación con lo anterior, la Comisión Dictaminadora destacó algunos datos estadísticos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre el tiempo de trabajo no remunerado en el hogar, y precisó que conforme a esa encuesta, *las mujeres destinan a la semana: 28 horas con veinte minutos para atender a personas sanas menores de 6 años, mientras que los hombres invierten 6 horas con 32 minutos a ello; 25 horas con 9 minutos para atender a personas sanas de 6 a 14 años, mientras que los hombres sólo destinan 6 horas con 10 minutos; 19 horas con 9 minutos para atender a personas con discapacidad, en tanto que los hombres invierten 7 horas con 8 minutos; 9 horas con 9 minutos para preparar o servir los alimentos para su familia, mientras que los hombres destinan 1 hora con 38 minutos; 7 horas con 47 minutos para limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia, y los hombres, sólo invierten en ello 1 hora con 37 minutos; y 2 horas con 44 minutos para hacer las compras para la comida o la limpieza, mientras que los hombres destinan 1 hora con 1 minuto para esta tarea* (párrafos once y doce de este apartado del dictamen).

43. Después, se precisa la regulación que establece la Ley Federal del Trabajo sobre la jornada laboral, así como la que dispone la ley local controver-



tida (párrafos trece a dieciséis). Y se destaca que en Chiapas la ley dispone que cuando haya necesidad de realizar trabajos urgentes, los servidores públicos estarán obligados a prestar sus servicios y a desempeñar las comisiones que se les encomienden fuera de las horas y días de trabajo, lo que ha tenido como consecuencia largas jornadas de trabajo que a veces llegan a superar las 12 horas al día como lo ha documentado el "Anuario Estadístico y Geográfico de Chiapas 2017", del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (párrafo 17).

44. Asimismo, se precisan datos estadísticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), afirmándose que allí se destaca a México como el país donde más horas se trabaja (párrafos 18 y 19).

45. Se afirma que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el año 2014, en varios estudios documentó que las mujeres en México trabajan en promedio 42 horas semanales (párrafo 20).

46. Luego se precisan los datos siguientes:

"... El Instituto Nacional de Estadística y Geografía en sus encuestas intercensal 2015, Nacional de los Hogares 2017 y Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, respectivamente, señalan que hay un total de 34,067,895 hogares en México, de los cuales 63,419,973 mujeres habitan esos hogares, las mujeres de 15 a 49 años de edad tienen en promedio 2.3 hijos, en Chiapas hay 332,000 (24.9 %) hogares con jefatura femenina, tienen el promedio más alto de la tasa de fecundidad con 3 hijos por familia, tienen la tasa más baja de participación económicamente activa con un 26.3 %, ocupa el primer lugar en donde integrantes del hogar de mayor (sic) de 7 años y más han tenido depresión con un 45.6 %, el segundo con mayor rezago educativo después de Oaxaca, con un 49.4 %, el chiapaneco tiene una esperanza de vida de 70.4 % y tiene el promedio más alto de ocupante por vivienda con un 4.2 %.

"Asimismo las investigaciones en comento enfatizan que la población infantil menor de 15 años predominantemente vive con ambos padres, es decir, el 70.7 %, el 16.5 % vive sólo con la madre (10.1 % falleció el padre y 89.9 % el padre no vive con ellos), el 3.7 % sin madre ni padre, y apenas el 1.5 sólo con el padre, de ese porcentaje el 19.6 % falleció la madre y el 80.4 % la madre no vive con ellos,



la distribución porcentual de los hogares monoparentales donde el hombre es el jefe del hogar y que se hace cargo de sus hijos representa apenas el 4.1 % y el 1.5 % de los hombres está divorciado y el 2.5 % viudo.

"Es poco el porcentaje de niños y niñas que viven en el hogar sólo con el padre: el 0.4 % son menores de cinco años, el 1 % de los 5 a 9 años, y el 1.7 % de los 10 a 14 años, esto se debe por la disolución de la sociedad conyugal y viudez.

"En el 'Anuario Estadístico y Geográfico de Chiapas 2017' publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, destaca que en Chiapas hay 2,681,187 mujeres, el 32.22 % está casada, el 22.28 % es unión libre, el 6.77 % separada, y el 1.15 % divorciada y el 6.45 % viudas.

"El aludido documento subraya que en el 2015 hubo 60,622 nacimientos en Chiapas, hay 1'071,853 mujeres que son jefas de familia y su índice de esperanza de vida es de 0.7779.

"La población de 0 a 14 años que hay es de 1'756,796 niños y niñas, asimismo la población de entre 3 a 15 años que asiste a la escuela (nivel inicial y básico) es de 1'509,410 niños y niñas, de esos, el 10.45 % están en preescolar, el 60.27 % en primaria y el 29.28 % en secundaria, ésta es la población que se encuentra estudiando y los que serán los directamente beneficiados por la reducción de la jornada laboral de las mujeres y los hombres en Chiapas que se propone con la iniciativa.

"De igual forma, en el citado documento detalla el número de empleados que hay en la administración pública estatal, que son aproximadamente 51,327, de los cuales 29,542 son hombres y 21,785 son mujeres, en el trimestre de abril a junio de 2017 había 264,403 mujeres subordinadas y/o remuneradas, además de 253,839 asalariadas, de las cuales 190,527 mujeres trabajan entre 35 y 48 horas a la semana y 110,179 mujeres trabajan más de 48 horas semanales."

47. Enseguida el dictamen refiere, conforme al estudio denominado "Clasificación de Actividades del Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe" realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en el año 2016, cuáles son *los cuidados y actividades* que requieren los menores de 0 a



14 años de edad por parte de los adultos responsables, respecto de su cuidado personal, de atención en salud, de apoyo escolar y aprendizaje, de acompañamiento, entre otras (párrafos 28 a 31). A partir de esto, se señala:

"Por todo lo antes mencionado, no sé (sic) desdeñar que en la vida familiar siempre cobra importancia la presencia de la madre en la crianza y cuidado de los hijos, como sabemos, el desarrollo de un infante desde su nacimiento hasta su adolescencia atraviesa diversos cambios que son la base para la vida adulta. Entre estos desarrollos está el afectivo emocional, cuya base es el vínculo de apego con la madre en los primeros meses y en la atención en los años siguientes. Si a esto le aunamos que siempre en alguna separación de los padres los hijos quedan al cuidado y educación de la figura materna, y en pocos casos con el padre, entonces no podemos soslayar la necesidad de la presencia de la madre en casa."

48. Luego, con una distinta perspectiva, el dictamen destaca lo siguiente:

"... En los últimos años de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Psiquiatría en México, menciona que en el mundo se suicida una persona cada 40 segundos; en México, cada 85 minutos, además se registran en promedio casi 5,000 suicidios por año, considerando ya un problema de salud pública, colocándose como la decimoquinta causa de muerte a nivel nacional, también han aumentado las incidencias en la población en menores y adolescentes, inclusive se han documentado casos de suicidios en jóvenes como se ha documentado, lo cual es necesario que esta problemática sea atendida raíz (sic) por las instancias correspondientes. Se considera como uno de los factores del suicidio la ausencia de los padres en el cuidado de los hijos, especialmente la madre. Los niños y niñas utilizan su tiempo en juegos de video bélicos, uso excesivo de aparatos móviles y redes sociales, el *Internet* sin la supervisión adecuada nula, en ese sentido, al estar la madre y en su caso el padre más al pendiente de ellos, el impacto en sus decisiones será menor.

"La personalidad adulta es forjada por el temperamento y el carácter, el primero es herencia, pero el segundo se desarrolla en los contextos y con las personas que se interactúa, muchos trastornos del pensamiento son resultado de la experiencia vivida en etapas anteriores a la adultez. Por mencionar algunas



tenemos que Chiapas es el Estado con mayor índice de enfermedades depresivas en la población después de los 7 años de edad, asimismo es el segundo en rezago educativo, en estas estadísticas cobra relevancia el hecho de colocar como una causa la ausencia de los padres en el cuidado de los hijos en casa por las largas jornadas laborales a que son expuestos ..."

49. Finalmente se concluye:

"... De lo anterior es factible adicionar un párrafo al artículo 22 a la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, para que las mujeres que laboran en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Municipios, órganos autónomos constitucionales, desconcentrados y demás que señala la ley, tengan hijos e hijas estudiando en el nivel inicial y básico, se liberen de una parte de su tiempo de su jornada laboral y disfruten de un horario laboral de siete (sic) horas diarias de lunes a viernes, con la finalidad de fomentar la convivencia con ellos en los horarios de comida, así mimos (sic) puedan ver las tareas escolares y otras actividades extraescolares, lo cual haría grandes diferencias para la mejora del núcleo familiar y escolar en nuestra entidad, además de recuperar el tejido social, esta reforma también va dirigida para los hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de la figura materna, en ese sentido, este proyecto busca crear una cultura de igualdad y equidad entre el hombre y la mujer, prohibir toda forma de discriminación basada en el sexo y establecer el derecho de las personas a participar en condiciones de igual (sic) en la toma de decisiones políticas, por ello, las políticas públicas impulsadas por los gobiernos deben buscar el bienestar de las familias, preferentemente de los niños y niñas, de acuerdo a los estándares internacionales que mandata la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Internacional del Trabajo, y Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer ..."

50. Como puede observarse de la anterior reseña del dictamen de la iniciativa de reforma de ley, el legislador justificó la medida de reducción de la jornada laboral introducida en el segundo párrafo del artículo 22, en dos notorias vertientes o perspectivas: **1)** Bajo la consideración de que las mujeres madres son quienes en mayor medida se ocupan del cuidado de sus hijas e hijos en las



edades que corresponden a los niveles educativos inicial y básico, y estimando además que en las labores de cuidado de los menores en estas etapas es necesaria la presencia de la madre; mientras que los padres varones realizan esta función de cuidado en menor medida, cuando hay ausencia de la madre; y **2)** Bajo la consideración de que la medida contribuirá al mejoramiento del entorno familiar y de la salud psicoemocional de las personas menores de edad, al permitir un mayor tiempo de convivencia y de dedicación a sus cuidados por parte de la madre y, en su caso, del padre, cuando éste ejerce en forma exclusiva la guarda y custodia.

51. La **primera vertiente** se corrobora del hecho de que el legislador, a partir de datos estadísticos tanto de nivel nacional como local, reconoció que son las mujeres quienes realizan más trabajo no remunerado en el hogar y son quienes se encargan en mayor medida del cuidado de hijas e hijos, independientemente de que también realicen un trabajo en el mercado laboral.

52. Al efecto, entre otras cifras, destacó que en Chiapas hay 332,000 hogares con jefatura femenina; que de la población infantil menor de 15 años el 70.7 % vive con ambos padres; el 16.5 % vive sólo con la madre; el 1.5 % vive con el padre; y el 3.7 % vive sin madre ni padre. Aunque también refirió que el porcentaje de hogares monoparentales donde el padre es jefe del hogar y quien se hace cargo del cuidado de sus hijos e hijas es del 4.1 %. Asimismo, refirió que en esa entidad federativa, en el trimestre de abril a junio de 2017 había 264,403 mujeres "subordinadas y/o remuneradas", además de 253,839 asalariadas, de las cuales 190,527 trabajaban entre 35 y 48 horas a la semana, y 110,179 mujeres trabajan más de 48 horas semanales.

53. Sobre esta base, esto es, considerando que *las mujeres son quienes materialmente se encargan en mayor medida del trabajo en el hogar y del cuidado de hijas e hijos*, inclusive cuando tienen un trabajo en el mercado laboral remunerado, el legislador describió el cúmulo de actividades que implica el cuidado y la crianza de menores de edad de los 0 a los 14 años y, particularmente hizo referencias expresas a la importancia y a la necesidad de la presencia de la madre en la realización de esas labores, por los vínculos emocionales de apego de aquéllos con ésta.



54. De modo que es dable colegir que la intención del legislador, desde esta perspectiva de las mujeres madres, fue que la medida legislativa de reducción de la jornada laboral les permitiera dedicar un mayor tiempo a esas tareas de cuidado y crianza de sus hijas e hijos.

55. Ahora bien, la **segunda vertiente** con la que el legislador justificó la adición del segundo párrafo del artículo 22, como se ha visto, se sustentó en la necesidad de favorecer *un entorno familiar de mejores y mayores cuidados para las y los menores de edad en las edades escolares referidas*, en lo que se estimó especialmente relevante la presencia de la madre.

56. Esto se corrobora de la motivación del dictamen en la que, habiéndose establecido que en Chiapas la población de entre 3 a 15 años que asiste a la escuela es de 1'509,410 niñas y niños, y de ellos, el 10.45 % están en preescolar, el 60.27 % en primaria, y el 29.28 % en secundaria, se dice que es a estos menores de edad a quienes se pretendía beneficiar; asimismo, se alude a la problemática de salud pública relativa al suicidio de personas menores de edad en México, señalándose entre sus causas, la ausencia de los padres en su cuidado y en la supervisión de sus actividades, especialmente de la madre; de igual modo, en cuanto se destaca que Chiapas es el Estado con mayor índice de enfermedades depresivas después de los 7 años y el segundo con mayor rezago educativo, estimándose como una de sus causas la ausencia de los padres (entiéndase padres y madres) en el cuidado de hijas e hijos por las largas jornadas laborales a que son expuestos. Por lo que el legislador consideró que, *al estar la madre*, y en su caso, *el padre*, más al pendiente de esas tareas, ello puede impactar favorablemente en esos aspectos.

57. En ese sentido, el creador de la ley concluyó que la medida de reducción de la jornada laboral **de las mujeres** a siete horas diarias de lunes a viernes tenía como finalidad: fomentar la convivencia con los menores en los horarios de comida, que se pudieran ver las tareas escolares y otras actividades extraescolares, lo que haría gran diferencia para mejorar el núcleo familiar y escolar en la entidad y recuperar el tejido social. Y añadió que, esta reforma también estaba dirigida "*para los hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de*



la figura materna", considerando que esto último contribuiría a crear una cultura de igualdad y equidad entre mujeres y varones.

58. Lo antes explicado permite sostener entonces que, cuando la norma dice: "*las mujeres **responsables** del cuidado de sus hijas e hijos ...*", comprende en su hipótesis a las mujeres trabajadoras (cuya relación laboral se rige con la ley en cuestión) que tengan la responsabilidad del cuidado de sus hijas e hijos por ejercer la patria potestad y la guarda y custodia, **aun cuando compartan estas funciones con el otro responsable** y estén en aptitud de realizar **conjuntamente** con éste las labores de cuidado, entendiéndose tácitamente excluidas únicamente a aquellas mujeres que **no tienen** la patria potestad o que **no** ejercen la guarda y custodia, pues el propósito medular del precepto, respecto de las mujeres, es aligerar la jornada de trabajo remunerado, *para que dispongan de un mayor tiempo para realizar las labores de cuidado*; esto es, **conforme al primer supuesto interpretativo señalado en párrafos anteriores**.

59. Sin que del dictamen examinado se pueda concluir una patente intención legislativa en el sentido de que el beneficio de reducción de jornada sólo estuviere pensado para mujeres que realizaran *en solitario* las labores de cuidado de sus hijas e hijos, sin la presencia del otro progenitor o padre legal, o pareja del mismo sexo (segunda hipótesis interpretativa aquí advertida).

60. Ello, pues además de que no hay alguna mención expresa al respecto en la motivación legislativa referida, y que la redacción de la norma legal tampoco lo dice expresamente sino que se optó por describir la medida utilizando una fórmula específica para mujeres y otra distinta para varones, a ello se suma lo ya explicado en el sentido de que se buscó favorecer a las mujeres trabajadoras atendiendo a que se reconoció que *son quienes en mayor medida se encargan del cuidado de hijas e hijos*, y en ello, no se hizo distinción respecto de su situación familiar (cualquiera que fuese).

61. En este tenor, **no sería dable al intérprete de la norma** asignarle un contenido *restringido* que entienda el beneficio laboral sólo para las mujeres que ejercen *en exclusiva* la patria potestad o la guarda y custodia, sino que han de admitirse contempladas en el supuesto normativo *a todas las mujeres madres que realicen esas funciones, aun cuando jurídicamente las compartan con otra*



persona responsable, pues de otro modo, este Alto Tribunal, como intérprete del precepto, sin una base clara y objetiva, que se pueda sostener conforme con la intención del legislador, excluiría del beneficio a este último grupo de mujeres destinatarias (las que jurídicamente ejercen la patria potestad y la guarda y custodia en forma conjunta con el otro responsable).

62. Por tanto, debe decirse que la interpretación del artículo 22, párrafo segundo (en la porción impugnada), de la que parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para formular sus conceptos de invalidez, en relación con la vulneración del derecho de igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, **es la adecuada** (primera hipótesis interpretativa advertida con antelación), al margen de lo que más adelante se resuelva sobre el fondo de sus planteamientos.

63. **Varones contemplados en la norma.** Con base en lo anterior, también es necesario clarificar que cuando el segundo párrafo del artículo 22 establece "*Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia ...*", este enunciado **no** debe entenderse en forma *acumulativa*, en el sentido de que se refiere a los padres (varones) *que exclusivamente tengan la patria potestad* de sus hijas e hijos, **y** por tanto, que sean quienes ejercen *la guarda y custodia*, es decir, excluyendo a aquellos padres que, *aunque no tengan en exclusiva la patria potestad* –porque también la conserve la madre o pareja del mismo sexo– sean quienes ejercen en exclusiva la guarda y custodia de sus hijas e hijos.

64. Dicho enunciado debe leerse en forma *alternativa*, para entender que se refiere a los padres varones que tengan en exclusiva la patria potestad (lo que de ordinario implicaría que son quienes realizan la guarda y custodia) **o** que tengan en exclusiva la guarda y custodia aun cuando compartan la patria potestad.

65. Esto, pues como se destacó, el propósito de la norma es procurar que el padre que realiza materialmente las labores de cuidado de sus hijas e hijos (las que estereotípicamente considera corresponden a la madre) disfrute del beneficio de reducción de la jornada laboral para que pueda cumplir de mejor manera con esa función en favor del mayor bienestar de las y los menores de edad, y no sería acorde con tal finalidad e intención legislativa, entender que la norma



sólo quiso referirse a varones que tuvieran a su cargo en forma exclusiva la patria potestad **y** (en consecuencia) la guarda y custodia, porque ello excluiría de la hipótesis normativa a los que realizan esta última función –guarda y custodia– en exclusiva, *pero que jurídicamente comparten la patria potestad con la madre o con persona del mismo sexo*.

66. Por ello, este Alto Tribunal entiende que el hecho de que al redactar el enunciado normativo "*Los hombres que tengan **de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia** ...*" el legislador de Chiapas, gramaticalmente no empleara alguna conjunción entre "patria potestad" y "guarda y custodia" sino únicamente *una coma*, permite considerar que la intención fue que tuviera una lectura alternativa, ya que el ejercicio exclusivo de la función de la patria potestad, supone el ejercicio exclusivo de la guarda y custodia, y al separar ésta, se quiso explicitar un supuesto distinto: que se tuviera en exclusiva la guarda y custodia, aun cuando se compartiera la patria potestad con la madre, pues esta es la interpretación teleológica funcional que resulta más adecuada.

67. **Artículo transitorio.** Por otra parte, por cuanto hace al artículo transitorio tercero también impugnado, debe decirse que éste sólo tiene un propósito instrumental, pues únicamente se refiere a la exigencia de que *los hombres (varones) que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos* (en la forma ya interpretada) para acceder al beneficio de reducción de jornada laboral, deben acreditar lo anterior *con documento expedido por la autoridad correspondiente*.

68. **Conclusión sobre la interpretación de los preceptos.** De lo expuesto hasta aquí, para efectos de su examen de constitucionalidad, el párrafo segundo del artículo 22 controvertido **debe entenderse conforme a lo siguiente:**

- (i) Prevé una reducción de la jornada laboral diurna y mixta a siete horas;
- (ii) Respecto de mujeres trabajadoras, esa jornada reducida está dirigida a aquellas que sean responsables del cuidado de sus hijas e hijos, lo que comprende tanto a aquellas que ejerzan en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia, como a aquellas que jurídicamente compartan esas funciones con-



juntamente con el otro responsable, por ende, sólo están excluidas del beneficio laboral las mujeres que no ejerzan la guarda y custodia;

(iii) Respecto de varones trabajadores, esa jornada reducida sólo se les otorgará cuando ejerzan en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia de sus hijos e hijas; por tanto, *se excluye a los padres que jurídicamente compartan la guarda y custodia con la madre o con pareja del mismo sexo*; y,

(iv) La jornada laboral reducida aplica para mujeres y varones, cuando sus hijas e hijos se encuentren cursando los niveles educativos inicial, preescolar, primaria o secundaria.

69. Y como se observó, acorde con la motivación legislativa, **los fines de dicha norma** son primordialmente dos: **1)** respecto de madres y padres que ejercen la guarda y custodia –en las condiciones ya referidas– reducir su jornada laboral *para que puedan dedicar más tiempo* a las labores de crianza, al cuidado y convivencia con sus hijas e hijos; y **2)** respecto de las personas menores de edad, propiciar una mejora en sus cuidados y en la convivencia con la madre *considerada principal cuidadora* y, en su caso, con el padre como *único cuidador*, que redunden en su bienestar.

70. Conforme al artículo tercero transitorio, los varones deben acreditar con documento fehaciente, proveniente de la autoridad correspondiente, que ejercen en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia.

III. Parámetro de constitucionalidad.

71. Precisada la correcta interpretación de los preceptos, conviene recordar que los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *en esencia*, se centran en sostener que la norma da *un trato diferenciado injustificado* a mujeres y varones, que resulta *discriminatorio* por razón *de género*, pues para las primeras, otorga el beneficio de reducción de la jornada laboral exigiendo únicamente que tengan hijas o hijos en los niveles escolares inicial y básico, y acrediten esa circunstancia; mientras que para los segundos, que tengan hijas o hijos en los mismos niveles educativos, les exige, además, que acrediten con documento expedido por la autoridad correspon-



diente, que ejercen *en forma exclusiva* la patria potestad o la guarda y custodia; lo que da como resultado **la exclusión del beneficio referido**, del grupo de padres que ejercen la patria potestad y la guarda y custodia *conjuntamente* con la madre o con persona del mismo sexo.

72. En otras palabras, que tratándose de las mujeres la norma beneficia a todas aquellas que realizan labores de cuidado de sus hijas e hijos *aun cuando compartan el ejercicio de la patria potestad y la guarda y custodia con el otro responsable y estén en aptitud de realizar conjuntamente esa labor*. Mientras que, tratándose de los varones sólo beneficia a aquellos que realizan labores de cuidado en forma exclusiva por tener la patria potestad o la guarda y custodia, *mas no a los que comparten esas funciones con la otra persona responsable*.

73. Lo anterior vulnera el derecho de igualdad y no discriminación y el mandato de igualdad del hombre y la mujer frente a la ley, protegidos por los artículos 1o. y 4o. constitucionales, dice, porque se trata de mujeres y varones que se encuentran en situaciones jurídicas iguales y reciben un trato diferenciado injustificado por razón de su género, con el efecto de privar u obstaculizar a los varones el ejercicio del derecho y deber respecto de la crianza de sus hijas e hijos.

74. La accionante suma a lo anterior, la reflexión de que la norma, además, *si bien crea un beneficio para las mujeres*, con la diferenciación que hace resulta discriminatoria también respecto de aquéllas, *porque* perpetúa roles y estereotipos de género, pues descansa en la premisa de que las mujeres son las encargadas de la crianza, atención y cuidados de las hijas e hijos, sin considerar que se trata de una responsabilidad compartida de ambos progenitores, quienes deben participar en igual medida en esas tareas; y contribuye también a la violencia de género contra la mujer *con el aparente trato preferencial*, pues le impone una carga adicional a la del varón en tales tareas de cuidado, que se traduce en restar a éste responsabilidad en la crianza de sus descendientes, perpetuando, insiste, la violencia de género, las actitudes patriarcales, los estereotipos y la desigualdad en la familia.

75. En cuanto a la confrontación de la norma con el derecho de igualdad y no discriminación, la accionante añade que el precepto desconoce también a las uniones familiares homoparentales de varones que teniendo a su cargo la



crianza de hijas e hijos comparten la patria potestad y la guarda y custodia, pues no tendrán acceso a dicho beneficio de la jornada laboral reducida.

76. Pero la Comisión actora deja claro que no impugna la norma *por otorgar el beneficio laboral a las mujeres, madres trabajadoras*, lo cual no somete a discusión, pues debe prevalecer. Incluso, conforme a su argumentación, lógicamente tampoco cuestiona que el beneficio laboral de reducción de jornada se otorgue a varones padres que ejerzan en forma exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia, lo que por sí mismo no considera ilegítimo.

77. Lo único que se controvierte es el hecho de que *se excluya tácitamente de dicho beneficio, al grupo de padres trabajadores que ejercen conjuntamente* con la madre o con persona del mismo sexo la guarda y custodia, por las implicaciones de esa diferenciación.

78. Por último, la Comisión actora refiere que la norma vulnera el principio del interés superior de la infancia, pues no se garantizan a las y los menores de edad a los que va dirigida, cuidados integrales por parte de ambos progenitores, para su óptimo desarrollo, pues no contempla el beneficio de reducción de jornada para los padres que comparten la guarda y custodia con la madre o con persona de su mismo sexo, suponiendo que éstos sólo deben dedicar más tiempo a la crianza y cuidado de sus hijos *cuando hay ausencia de la madre*, ni fomenta la corresponsabilidad entre ambos.

79. Para estar en aptitud de analizar la constitucionalidad de la norma a la luz de los anteriores argumentos, este Alto Tribunal: **(i)** resaltaré, en lo sustancial, el contenido del derecho de igualdad y el principio de no discriminación; luego, expondrá toralmente: **(ii)** el sustento y finalidad de las denominadas "acciones o medidas afirmativas" en materia de igualdad sustantiva; **(iii)** el principio general de igualdad en las condiciones de trabajo; **(iv)** el principio de corresponsabilidad parental en la crianza y cuidados de hijas e hijos; y **(v)** el principio del interés superior de la infancia.

80. Con ese marco normativo constitucional y convencional, someteré a examen el **trato diferenciado** que se imputa a los preceptos cuestionados, bajo la metodología que se expone más adelante.



81. El derecho de igualdad y no discriminación.

82. En el desarrollo de su doctrina sobre el derecho humano a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ y en consonancia con los estándares que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido al mismo derecho y principio recogidos en los diversos 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁰ este Alto Tribunal ha sido consistente en sus precedentes en sostener que ese derecho es uno de los pilares básicos del sistema jurídico y del orden social, y fundamento del Estado de derecho, pues es inherente a la dignidad humana y condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales; por tanto, su protección debe ser intensa y efectiva, particularmente al examinar la regularidad de los actos legislativos.

83. Se ha dicho que la igualdad es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras, siempre que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

¹⁹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

²⁰ Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"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."



84. Y que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad *es la prohibición de discriminar*, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías sospechosas que recoge el artículo 1o. constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

85. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y no discriminación, obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

86. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.

87. En esa línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de *no discriminación*, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo 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 consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.



88. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por ello, este Pleno ha sostenido que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que, por regla general, el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.²¹

89. Así, en esa labor interpretativa del derecho humano de igualdad y no discriminación, esta Suprema Corte ha distinguido entre la igualdad jurídica formal o de derecho, y la igualdad sustantiva o de hecho.

90. La primera *–igualdad jurídica formal o de derecho–*, entendida como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales **ante la ley**, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación jurídica relevante, y **en la ley**, en relación con el contenido material de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados, entre los cuales, comúnmente se han identificado los que se manifiestan a través de *la exclusión tácita de un beneficio*, que ocurre cuando el legislador crea un régimen jurídico en el que implícitamente y en forma injustificada, excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado por la norma; y los que se manifiestan mediante *la diferenciación expresa*, la cual tiene lugar cuando el legislador establece, sin justificación, dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.

²¹ Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página: 112, con número de registro digital: 2012594. De rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."



91. La segunda –*igualdad sustantiva o de hecho*–, concebida como una faceta o dimensión del derecho de igualdad jurídica, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

92. En este sentido, el diverso mandato contenido en el artículo 4o. de la misma Norma Fundamental,²² que prescribe *la igualdad del varón y la mujer ante la ley*, es una expresión de esa premisa de igualdad sustantiva, y a la vez, necesariamente se traduce en un imperativo para el legislador de evitar introducir en la ley tratos diferenciados injustificados por razón de género.

93. En cualquier caso, toda diferenciación normativa, para ser acorde con el derecho de igualdad y no discriminación, debe encontrar una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, apreciados en relación con la finalidad de la norma y sus efectos, y cumpliendo con un criterio de proporcionalidad.

94. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, por mencionar algunos, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",²³ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",²⁴ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN

²² Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
"..."

²³ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, con número de registro digital: 180345.

²⁴ 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247.



EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.",²⁵ "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.",²⁶ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.",²⁷ y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES."²⁸

95. Cabe insistir en que el desarrollo constitucional de este Tribunal Pleno sobre el entendimiento del derecho de igualdad y la prohibición de discriminación, ha caminado en consonancia con la doctrina del sistema universal e interamericano convencional, principalmente en observancia de los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que los consagran.

96. Esto, teniendo en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los derechos de igualdad y no discriminación son principios de derecho y normas de *jus cogens*, es decir, derechos y normas que no aceptan acto en contrario y que vinculan al Estado y a los particulares. Al respecto, dicha Corte ha señalado:

"100. ... El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones,

²⁵ Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, con número de registro digital: 2015679.

²⁶ Tesis: 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), publicada 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.

²⁷ Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página: 644, con número de registro digital: 2005528.

²⁸ Tesis: 1a./J. 30/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 789, con número de registro digital: 2014099.



relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. **Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea Parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares.** Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus Poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.

"101. En concordancia con ello, este tribunal considera que **el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.** Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*."²⁹

97. Acciones o medidas "afirmativas"

98. En el marco del derecho a la igualdad y no discriminación, y particularmente con el propósito de alcanzar una auténtica igualdad sustantiva entre las personas o grupos, cobran sentido las denominadas *medidas o acciones afirmativas o positivas*,³⁰ que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha iden-

²⁹ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, No. 18, párrafos 100 y 101.

³⁰ Este tipo de medidas, entre ellas, las de naturaleza legislativa, las ha reconocido este Tribunal Pleno, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez, párrafo 223. En el amparo directo en revisión 466/2011, fallado el veintitrés de febrero de dos mil quince. Recientemente, la Primera Sala, en el amparo en revisión 603/2019, resuelto en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por mencionar algunos.



tificado como aquellas cuya implementación tiende a lograr la eliminación de la discriminación o desventaja histórica de determinados grupos o colectivos, que los mantiene en situaciones de vulnerabilidad.

99. Por tanto, ha dicho que son medidas y/o acciones especiales y específicas, generalmente temporales y excepcionales, en las que se estima permitido que el Estado, a través de las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, *otorgue un trato diferenciado que privilegie a un determinado grupo o colectivo en situaciones concretas*, sustentado en la existencia de esas condiciones de desventaja o de discriminación estructural que se impone erradicar, dado que permean y obstaculizan, de hecho, el real goce de los derechos fundamentales para el determinado grupo de que se trate.

100. Este tribunal ha reconocido que las acciones o medidas *legislativas* afirmativas, son una especie de "discriminación positiva" viable desde el punto de vista constitucional, pues aun cuando pueden estar basadas o descansar en alguna de *las categorías* previstas en el quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución General, su propósito de alcanzar una real igualdad para grupos en situación de desventaja o históricamente discriminados que los coloca en condición de vulnerabilidad, a través de prerrogativas o tratos especiales que no se otorgan a otros grupos, *excepcionalmente justifica la diferenciación*, para compensar desigualdades de facto.

101. En el contexto concreto de la discriminación **por razón de género** respecto de las mujeres, se ha hecho notar que el artículo 4o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se refiere a este tipo de acciones afirmativas como: "*medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer ... estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*"

102. La Primera Sala de este Alto Tribunal³¹ ha señalado que este tipo de medidas pueden emanar directamente del Texto Constitucional en cumplimiento

³¹ En el amparo en revisión 603/2019 citado.



de un deber impuesto expresamente desde la Norma Fundamental, o bien, pueden establecerse potestativamente por el legislador conforme a su libertad de configuración, o por el aplicador de la ley, con el propósito de contribuir al alcance del pleno goce de derechos humanos en condiciones de igualdad.

103. En ese sentido, en cuanto se trate de *medidas legislativas* con ese carácter (afirmativas), lo que se impone es que, el trato diferenciado y preferencial que se establece en favor de determinado grupo sea objetivamente razonable y resulte proporcional, de manera que con él no se violente en perjuicio de otros grupos, el derecho de igualdad y no discriminación de una manera que no admita justificación.

104. Asimismo, se ha reconocido que tratándose de este tipo de medidas afirmativas, de naturaleza legislativa, su examen constitucional puede derivar de la emisión de normas generales que las establezcan en forma positiva en favor de determinado grupo; o bien, de su falta de previsión por parte del legislador cuando se estima que le son constitucionalmente exigibles como medidas remediales de alguna situación fáctica de desigualdad, y en su lugar, el creador de la ley emite una norma de aplicación general, formal o aparentemente neutral, que no introduce un trato diferenciado en beneficio de un grupo determinado cuando conforme al parámetro de control constitucional se considera que estaba obligado a hacerlo. En ese sentido, los tipos de escrutinio de constitucionalidad que resulten aplicables atenderán a esa distinción.

105. En lo que aquí interesa, para el caso de medidas afirmativas diseñadas por el legislador en una norma general, se ha postulado que si tienen tal naturaleza, no es procedente someterlas a un juicio de legitimidad constitucional bajo parámetros estrictos o rigoristas, en relación con su proporcionalidad en sentido amplio, sino únicamente examinarlas conforme a un escrutinio sobre su razonabilidad,³² es decir, con deferencia a la libertad de configuración del legislador y sobre la base de la protección reforzada que merezcan las personas o grupos a quienes se pretende favorecer.

³² Esto, acorde con el precedente más reciente del Tribunal Pleno sobre ese tipo de medidas: acción de inconstitucionalidad 215/2020, resuelta el catorce de febrero de dos mil veintidós.



106. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha resaltado en diversas ocasiones y en distintos contextos, la convencionalidad y la exigencia de que los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adopten medidas afirmativas de toda índole, en la consecución efectiva de la igualdad sustantiva de personas y grupos discriminados.³³

107. **La igualdad en las condiciones de trabajo.**

108. En materia laboral, como en cualquier otra, impera el principio constitucional de igualdad y no discriminación. En esta materia, en forma destacada se proclama y se busca alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y varones, particularmente respecto de *las oportunidades, el salario y el trato*, comprendidas en este último, las **condiciones de trabajo**, entre ellas, la duración de la **jornada laboral**.

109. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado B, fracción I, dispone que entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, la jornada *máxima* de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente, y las horas que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario; y que, en ningún caso, el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

110. Tales previsiones constitucionales en materia de duración de la jornada laboral de los trabajadores al servicio del Estado, resultan ser *el piso mínimo* en relación con la jornada laboral, en el marco del derecho de igualdad de trabajadoras y trabajadores; pero como la propia norma constitucional lo refiere,

³³ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, párrafo 264.

Corte IDH. Caso de la Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párrafo 141.

Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C, No. 405, párrafo 142.

Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021, párrafo 66.



los tiempos allí previstos se refieren a *jornadas máximas*, lo que da pauta para que los Poderes de la Unión, en el establecimiento de las condiciones de trabajo, puedan *mejorar* esta condición en particular, en favor de sus trabajadoras y trabajadores, mediante la reducción del lapso de jornada, en los términos que les sea permitido y según convenga a la relación jurídica laboral; y en ello, desde luego que el legislador federal o local, según se trate, estará habilitado para normar en la ley burocrática respectiva, esa condición de trabajo.

111. La igualdad **de trato** para mujeres y varones en las relaciones laborales, y particularmente en las condiciones de trabajo, conforme al entendimiento del principio constitucional de igualdad de tratar igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales, *admite otorgar un trato diferenciado entre ellos*, cuando así lo justifique objetivamente su condición de sexo o género en condiciones determinadas, por ejemplo, el tratamiento especial en el trabajo y los beneficios que el artículo 123 constitucional, en sus dos apartados, reconoce a las mujeres con motivo del embarazo, del parto y nacimiento de sus hijos, y de la actividad de lactancia.³⁴

³⁴ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"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.

"...

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

"...

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.



112. Lo anterior, desde luego, tampoco impide el reconocimiento de beneficios laborales a trabajadores varones relacionados con la paternidad,³⁵ lo que aquí se resalta es que, la distinta condición de sexo o género sí es susceptible de generar situaciones fáctico jurídicas, que excepcionalmente admitan la justificación objetiva y razonable de determinadas condiciones laborales distintas entre unos y otros, o bien, la adopción de *medidas afirmativas* (entre ellas, legislativas) encaminadas a eliminar o aminorar la desigualdad de hecho que pueda existir entre mujeres y varones derivada de prácticas discriminatorias ya sea en el ámbito laboral, en el familiar, o en cualquier otro, basadas en su sexo o género.

113. En el ámbito laboral, la desigualdad y la discriminación por razón de sexo o género, la han vivido generalmente las mujeres, quienes en razón de su sexo, su maternidad, su estado civil, su edad, e inclusive su apariencia física, etcétera, y de los estereotipos asociados a esos caracteres, han visto negado o coartado su acceso al empleo, sus posibilidades de ascender y ocupar mejores puestos de trabajo, se les ha negado igual salario que a los hombres por la mis-

[N. DE E. en relación con las particularidades del presente párrafo, véase transitorio sexto del decreto que modifica este ordenamiento.]

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

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

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"c). Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles."

³⁵ Al respecto, es viable citar como ejemplo, el "Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y deroga diversas disposiciones en relación con las licencias de paternidad", que como medida encaminada a lograr la igualdad sustantiva entre varones y mujeres, equiparó las licencias de paternidad (incluida la paternidad por adopción) con goce de sueldo, a la misma duración de 90 días naturales que las licencias de maternidad, para los trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el "Acuerdo General de Administración número X/2021, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, en materia de otorgamiento de licencias de paternidad y adopción en favor de las personas servidoras públicas de este Alto Tribunal, que reforma y adiciona diversas disposiciones del Acuerdo General de Administración VI/2019, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de once de julio de 2019", que tuvo el mismo propósito.



ma labor, se les han exigido mayores condiciones, todo ello, tanto en forma *directa*, esto es, abiertamente expresado el rechazo para el acceso al empleo o a determinadas condiciones de trabajo, como en forma *indirecta*, mediante regulaciones o prácticas neutrales sólo en apariencia pero que entrañan discriminación; e inclusive, segregándolas del empleo o de las posibilidades de ascenso a mejores puestos.

114. El Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 111), reconoce que para no ser discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo, deberán estar basadas en la calificación exigida para el determinado empleo de que se trate.³⁶ Asimismo, dicho instrumento reconoce que las medidas especiales de protección o asistencia podrán considerarse no discriminatorias cuando están destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones como el sexo, la edad, la invalidez, *las cargas de familia* o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de esa protección o asistencia especial.³⁷

³⁶ "Artículo 1.

"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."

³⁷ "Artículo 5

"1. Las medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no se consideran como discriminatorias.

"2. Todo miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial."



115. En la misma línea, **como nota orientadora**, dado que se trata de un instrumento técnico no ratificado por México, el Convenio sobre los *Trabajadores con Responsabilidades Familiares* de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 156), en lo que interesa destacar, reconoce como tales a *los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo*, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica, de ingresar, participar y progresar en ella (artículo 1), y señala que, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y *de trato*, la política nacional de cada Estado miembro, debe incluir entre sus objetivos, permitir que estos trabajadores (as) desempeñen un empleo sin discriminación y en lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares (artículo 3), para lo cual deben adoptarse medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para tener en cuenta sus necesidades *en lo que concierne a las condiciones de empleo* (artículo 4).

116. Dicho convenio o recomendación, se reitera, como orientación, deja ver que las responsabilidades familiares en relación con el cuidado de hijas e hijos, pueden ser ponderadas por la parte patronal, para la adopción de medidas en relación con las condiciones de trabajo, tanto respecto de mujeres como de varones trabajadores.

117. **La corresponsabilidad parental en la crianza y cuidado de hijas e hijos.**

118. En principio, cabe señalar que las relaciones paterno-materno filiales entre padres-madres e hijas-hijos reconocen tanto el parentesco consanguíneo natural por vínculo biológico como por adopción y cualquier otra forma jurídica de establecimiento de la filiación, como fundamento para el surgimiento de derechos, obligaciones, deberes y privilegios o prerrogativas de los primeros en relación con la crianza de los segundos; y son los derechos de los menores de edad y el principio del interés superior de la infancia, reconocido en el artículo 4o. constitucional y en el diverso 3o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, *los que rigen la forma en que debe realizarse la función parental*.

119. En nuestro derecho de familia, las relaciones paterno-materno filiales jurídicamente se han regulado sobre la base de la figura de la *patria potestad*,



que actualmente, en la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁸ se ha **reconceptualizado** con un enfoque constitucional y de derechos humanos, para ser entendida, ya no como un poder omnímodo de padres y madres sobre sus hijas e hijos, que vea a éstos como objetos de tutela, sino como una función encomendada a padres y madres (y a quienes excepcionalmente la ejerzan) *en beneficio de los menores de edad*, conforme a su interés superior y atendiendo a su autonomía progresiva como sujetos de derechos; función que implica procurarles la satisfacción de sus necesidades materiales y afectivas, protección, educación, instrucción, formación integral, y en general las actividades de crianza, así como funciones de representación jurídica y administración de sus bienes, principalmente; ello, con la obligación prevalente del Estado de vigilar y hacer posible el correcto cumplimiento de dicha función por parte de quienes la ejercen.

120. Y dentro del ejercicio de la patria potestad, se contemplan figuras con un contenido propio como son *la guarda y custodia* y el *régimen de visitas y convivencia*, que cobran relevancia y notoriedad específica en los contextos de separación de los progenitores por disolución de la unión familiar existente, pues es en tales casos en que, por necesidades materiales, atendiendo al cambio en

³⁸ Registro digital: 2009451; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia: Civil; Tesis: 1a./J. 42/2015 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 563; Tipo: Jurisprudencia. De rubro y texto: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS. La configuración actual de las relaciones paterno-filiales ha sido fruto de una importante evolución jurídica. Con la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del menor, los órganos judiciales deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos. Hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución en consideración prioritaria del interés del menor. Es por ello que abordar en nuestros días el estudio jurídico de las relaciones paterno-filiales y en particular de la patria potestad, requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales, como son la protección del hijo menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor de edad está necesitado de especial protección habida cuenta el estado de desarrollo y formación en el que se encuentra inmerso durante esta etapa vital. La protección integral del menor constituye un mandato constitucional que se impone a los padres y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no es posible dejar de considerar que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado además de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez."



la dinámica familiar derivado de la separación, se impone hacer una distribución diversa de las cargas y funciones de padres y madres en relación con los deberes de crianza y cuidado de hijas e hijos; además del empleo de tales figuras cuando no ha existido una unión familiar.

121. Es pues el vínculo filial (y excepcionalmente la asignación que se otorga a un tercero para ejercer la patria potestad o la guarda y custodia), el sustento de **la responsabilidad parental**, la cual, en la actual comprensión constitucional de esas tradicionales figuras y su ejercicio, adquiere **un enfoque y una dimensión especial** que transforma la relación paterno-materno filial, poniendo el énfasis y en el centro de su ejercicio, como fin primordial, **la satisfacción de los derechos de niñas, niños y adolescentes menores de edad**; y tal responsabilidad parental, se reitera, comprende el cúmulo de derechos, obligaciones, deberes, privilegios y prerrogativas que han de satisfacerse en la crianza, **en salvaguarda de su interés superior**; siendo una labor casuística determinar la naturaleza de esos ejercicios, de acuerdo con las situaciones específicas de que se trate, pero siempre teniendo como orientación y límite, los derechos y el bienestar de los menores de edad.

122. Cabe precisar también que la responsabilidad parental existe entre padres-madres y sus descendientes, con independencia de la existencia o no, de una unión familiar entre los primeros.

123. Por otra parte, la igualdad entre mujeres y varones ante la ley, y particularmente **en la vida familiar**, se ancla en términos generales en el artículo 1o. constitucional que consagra los principios fundamentales de igualdad y no discriminación por razones de sexo o género; y en forma particular, en el diverso 4o. de la misma Norma Suprema que expresamente recoge esa igualdad entre ellos y ordena la protección de la organización y desarrollo de la familia.

124. En igual sentido, en lo que interesa resaltar, el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁹ ordena la protección de la fa-

³⁹ 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.



milia como elemento natural y fundamental de la sociedad; reconoce el derecho de varones y mujeres a fundar una familia; dispone la obligación de los Estados Partes para tomar medidas apropiadas *que aseguren la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges* en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo; reconoce la igualdad de derechos de los hijos (as) sin importar el contexto de su nacimiento (dentro o fuera de un matrimonio) y ordena su protección en caso de disolución de la unión de sus progenitores, con base en su interés y conveniencia.

125. La igualdad entre varones y mujeres y, en general de los miembros de la pareja en las relaciones familiares, desde luego debe entenderse no sólo respecto de familias unidas a partir de un matrimonio, pues este Tribunal Pleno ha señalado constante y contundentemente que la familia constituye una realidad social que abarca todas sus formas y manifestaciones, a efecto de dar cobertura a aquellas que se constituyan con el matrimonio o con uniones de hecho, que sean monoparentales o tengan cualquier otra forma de integración que dé lugar al establecimiento de un vínculo similar, generalmente caracterizado por la vida en común, incluyendo evidentemente las constituidas por parejas de personas del mismo sexo.⁴⁰

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

⁴⁰ Criterio desarrollado a partir de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez, y reflejado en la tesis P. XXI/2011, registro digital: 161267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 878, cuyo rubro es: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER."



126. Ahora bien, el modelo de familia, más allá de su forma jurídica, generalmente se define a partir de la forma en que los miembros de la pareja organizan la asunción de las *cargas familiares*, es decir, a partir de la manera en que se distribuyen las responsabilidades para satisfacer las necesidades propias de sus miembros: económicas, de realización de tareas domésticas, y de crianza y cuidados de hijas e hijos, entre otras. Y tradicionalmente, el modelo predominante en las sociedades del mundo y en la mexicana, ha estado determinado por la construcción de roles de género que asignan a la mujer la función de ser la encargada de las labores del hogar y del cuidado de las hijas e hijos, a partir de su capacidad biológica de procrear y dar vida; y al varón, el rol de proveedor del sustento económico, medularmente bajo la presunción de su fuerza vital, ello, estereotipando como naturales esos roles familiares basados en el género.

127. Sin embargo, en la historia reciente, esta división tajante de los roles de género en la asunción de cargas familiares en la sociedad mexicana se ha ido transformando, y cada vez más varones y mujeres han ido compartiendo y distribuyendo las tareas, funciones y actividades familiares de forma más equitativa; las mujeres han podido incursionar con más fuerza en el mercado laboral remunerado con un desarrollo de capacidades y/o profesional que armonizan con la vida familiar y la maternidad, y el varón ha ido asumiendo tareas del hogar y cuidado de los hijos en mayor medida en ejercicio de su paternidad, compaginándolas con el trabajo fuera del hogar, o inclusive, intercambiando con la mujer los roles de género tradicionales.

128. Entre las distintas implicaciones que presentan las relaciones paterno-materno filiales, la vida familiar y el modelo de asunción de cargas familiares adoptado por los miembros de la pareja, en relación con el ejercicio de los derechos humanos de sus integrantes, aquí interesa resaltar la fuerza que cobra **el principio de corresponsabilidad parental** cuando se tienen hijas e hijos.

129. Dicho principio se identifica en la doctrina jurídica sobre el derecho de familia *como la responsabilidad conjunta que asiste a ambos progenitores (o a quienes ejercen la patria potestad y la función parental), de participar de manera activa en la crianza, educación y formación de sus hijos e hijas, y en la toma de decisiones fundamentales respecto de éstos*; implica un reparto equitativo de los derechos y deberes de padres y madres respecto de sus



hijos e hijas, tanto en el plano de cuidados personales como en el patrimonial.⁴¹ Esta misma caracterización del referido principio, ya ha sido acogida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al definir problemáticas vinculadas con la asignación de la guarda y custodia y regímenes de convivencia.⁴²

130. En nuestro país, se reitera, este principio de corresponsabilidad parental, por vía de interpretación doctrinal y jurisprudencial, ha ido permeando y **redimensionando** el entendimiento de las instituciones familiares de la patria potestad, la guarda y custodia y la convivencia, *para el replanteamiento de los contenidos y los fines de las funciones parentales*, inclusive, comprendiendo aquellas que no deriven del vínculo paterno-materno filial, sino también del ejercicio de deberes de cuidado personales e institucionales, ahora sobre la base de los derechos de los menores de edad, conforme a su autonomía progresiva y su interés superior; evolución por la que también transita nuestro ordenamiento jurídico.⁴³

131. Cualquiera que sea el contexto de familia, ya sea que se viva dentro de una determinada unión familiar o que ésta se haya disuelto, la **corresponsabilidad parental** subsiste, porque atañe a las relaciones paterno materno filiales (o en general de cualquier tipo de relación parental o de cuidados) que **trasciende** esos aspectos del estado fáctico jurídico de la relación familiar.

132. Inclusive, aun cuando por regla general los derechos, obligaciones, deberes y/o prerrogativas y privilegios parentales en relación con las hijas e hijos menores de edad, jurídicamente están sustentados en la función de la patria

⁴¹ Marcela Acuña San Martín. "El principio de corresponsabilidad parental". Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios, Año 20, No. 2, 2013, pp. 21-59, haciendo referencia al derecho familiar chileno.

⁴² Por ejemplo, en el amparo directo en revisión 392/2018, resuelto bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el diecinueve de febrero de dos mil veinte; y en el amparo directo en revisión 6942/2019, resuelto bajo la ponencia de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, el trece de enero de dos mil veintiuno.

⁴³ Es ilustrativa al respecto, la obra *La Responsabilidad Parental en el Derecho, una mirada comparada*, a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editor Nicolás Espejo Yaksic. Capítulo IX. *La aplicación del modelo de la responsabilidad parental en México*. Daniel Delgado Ávila. Páginas 391 a 429.



potestad (conforme a su nueva concepción jurisprudencial), y en su caso, en situaciones de separación, en la asignación de la guarda y custodia y la convivencia, lo cierto es que aun ante la suspensión o pérdida de la patria potestad, hay escenarios en que pueden subsistir determinados deberes parentales si ello es en el interés superior del menor (por ejemplo, la obligación alimentaria de progenitores y el derecho de convivencia de los menores de edad); y al margen de las modalidades en que se determinen el ejercicio de la guarda y custodia y convivencia, las facultades y deberes de padres y madres en la toma de decisiones de crianza y aspectos de relevancia en la vida de los hijos, **siguen siendo conjuntos**.

133. Por tanto, la corresponsabilidad parental, se reitera, *es independiente* del estado jurídico de la unión familiar, esto es, al margen de si los progenitores o padres o madres legales siguen unidos o han disuelto su vínculo, ambos **siguen siendo responsables conjuntamente de los deberes respecto de sus hijos e hijas menores de edad**, pues tal responsabilidad tiene su fundamento primordialmente en la relación paterno-materno filial y en el interés superior de la infancia, y en un segundo término, en la igualdad entre los progenitores.

134. De igual modo, sin importar el modelo de vida familiar elegido, o las modalizaciones que se hubieren determinado en relación con la guarda y custodia y la convivencia, la corresponsabilidad de padres y madres para participar de manera activa y equitativa en la crianza, educación y formación de sus descendientes, y en la toma de decisiones fundamentales respecto de éstos, **es prevalente**.

135. Ello, porque si bien en la forma en que los miembros de la pareja que encabezan la familia ordenan y se distribuyen la asunción de las cargas familiares, ejercen sus derechos a la vida privada y familiar y al libre desarrollo de la personalidad para la consecución de su proyecto de vida, y por ende, cualquiera que sea su organización familiar en términos materiales, ésta goza de la protección constitucional; también es cierto que ello no impide ni menoscaba en forma alguna la prevalencia de la **corresponsabilidad parental** que asiste a los progenitores, padres y/o madres legales y en general a quienes realizan la función parental y tienen a su cargo el cuidado de las y los menores de edad, la cual **debe armonizarse y hacerse efectiva, en la mayor medida posible**, con la organización de la dinámica familiar, *en beneficio de éstos*.



136. Así, aun cuando se trate de modelos de organización familiar donde uno de los miembros de la pareja (generalmente la mujer) se hace cargo de las tareas del hogar y del cuidado de hijas e hijos, mientras que el otro asume las cargas económicas, o bien, que se trate de contextos familiares donde se ha dado la disolución de la unión familiar y ello ha generado la separación de las tareas de cuidado mayormente a cargo de uno de ellos, inclusive, que se trate de casos en los que no ha existido entre padres y madres una unión familiar y son éstas las que materialmente han asumido las labores de cuidado; **lo cierto es que**, en todos esos escenarios **la corresponsabilidad parental en la crianza subsiste**, y el progenitor (padre o madre) que en razón de esos arreglos de cuidado, materialmente tiene menos intervención en tales labores, **de ningún modo está exento de asumir la mayor participación** en la crianza, educación y formación de sus hijas e hijos, y en la toma de decisiones importantes respecto de éstos, de las que no le es dable desligarse, porque en ello subyacen derechos fundamentales de los menores de edad para su sano desarrollo holístico.

137. En cuanto a esto último, cabe destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño, en su preámbulo resalta: "Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad"; en su artículo 3 señala: "Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas"; su artículo 5 dispone: "Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención"; y en su artículo 18, punto 1, dice: "Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad



primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño."

138. Asimismo, dicho instrumento en su preámbulo señala: "Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión ...; en su artículo 7 reconoce que el niño tiene derecho: ... en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos"; mientras que en sus preceptos 8 y 9 establece también el derecho del niño a que se preserven sus relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; y a que se vele porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, salvo que así se determine por autoridad competente por ser necesario conforme a su interés superior.

139. Previsiones convencionales las anteriores, que dan cuenta, por una parte, de que la responsabilidad parental en las labores de cuidado, educación, formación y en general todas las que implica la crianza, asiste a ambos progenitores, es común a ellos; por ende, **esa corresponsabilidad permanece** con independencia del tipo de arreglo u organización que acuerden para la asunción de cargas familiares; y por otra parte, que dicha corresponsabilidad tiene como propósito posibilitar el ejercicio de los derechos de los menores y tiene a éstos y su interés primordial como eje rector y como su finalidad.

140. En la misma línea, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su preámbulo, reconoce que la educación de los hijos e hijas *es una función de responsabilidad compartida* entre padres y madres, y el rol de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, siendo necesario modificar los roles tradicionales de hombres y mujeres en la familia para lograr la igualdad entre ellos.⁴⁴

⁴⁴ "Teniendo presente el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

"Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia."



141. Asimismo, en su artículo 5, inciso b), dicha Convención establece la obligación de los Estados Partes, de tomar medidas para 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. Mientras que en su artículo 16 consagra la igualdad de varón y mujer en las relaciones familiares, y en su inciso d) prescribe que tendrán los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos, siendo, en todos los casos, el interés de éstos la consideración primordial.

142. Lo que nuevamente confirma que la responsabilidad parental es compartida entre padres y madres, y que debe tener como eje rector y fin primordial, el interés superior de las personas menores de edad.

143. **El principio del interés superior de la infancia.**

144. La doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sido contundente en resaltar el carácter prevalente y el trato especial y prioritario que exigen los derechos de las niñas, niños y adolescentes menores de edad, y la importancia de su protección intensa y reforzada conforme *al principio del interés superior de la niñez*, como mandato expreso del artículo 4o., párrafos noveno, décimo y décimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵ a cargo de todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁴⁵ "Artículo 4 ...

(Reformado, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"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.

(Reformado, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

(Adicionado, D.O.F. 7 de abril de 2000) (F. DE E., D.O.F. 12 de abril de 2000)

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."



145. Ello, en consonancia también con el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴⁶ que dispone que en todas las medidas concernientes a los menores de edad 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.

146. Así, retomando la orientación que ha dado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 14, relativa a la interpretación del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Primera Sala de este Máximo Tribunal ha señalado que el interés superior del menor opera en una triple dimensión: *como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento*, ya que no hay duda de que en todas las actuaciones de los Poderes públicos debe seguirse el interés superior del menor como principio rector.⁴⁷

147. Como **derecho sustantivo**, implica que en la decisión sobre los derechos sustanciales de los menores de edad, su interés superior debe ser una consideración primordial, a fin de que se evalúe y se tenga en cuenta al ponderar los distintos intereses que involucre la decisión, haciéndose prevalecer lo que resulte de mayor beneficio para la niña, niño o adolescente menor de edad, en su específica circunstancia.

148. Como **principio jurídico interpretativo fundamental**, el interés superior del menor tiene como propósito que en caso de que una disposición jurídica admita más de una interpretación, siempre se ha de elegir aquella que satisfaga de mejor manera, es decir, en forma más efectiva, el mejor interés de aquél.

⁴⁶ Artículo 3o.

"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.
"..."

⁴⁷ Tesis 1a. LXXXII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1398, con número de registro digital: 2008547, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES."



149. Y como **norma de procedimiento**, el interés superior del menor entraña que en todo procedimiento (incluidos evidentemente los legislativos) que tenga por objeto la adopción de decisiones que puedan afectar a un niño, *a un grupo de niños en concreto*, y a los niños en general, dicho procedimiento de decisión debe incluir una estimación de las repercusiones positivas o negativas que entrañe la decisión respecto de los menores de edad; contemplándose garantías procesales para esa evaluación y determinación del interés superior de éstos.

IV. Estudio de las normas.

150. Con base en el anterior parámetro, **se está en condiciones de analizar las normas controvertidas**, iniciando por el **artículo 22, segundo párrafo**, que es el que sustancialmente regula la medida legislativa impugnada.

151. Y se estima pertinente abordar su estudio atendiendo en primer término a los argumentos de la Comisión accionante que postulan su invalidez por vulnerar **el derecho de igualdad y no discriminación**, partiendo de la base de que, aun cuando la norma persigue fines vinculados al bienestar de los menores de edad como se ha visto, primordialmente se trata de una medida legislativa que dispone un **beneficio laboral** y sus **destinatarios directos** son las mujeres y varones cuyas relaciones de trabajo se rigen por la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, respecto de quienes se alega el trato diferenciado injustificado, por lo que se impone analizarla primero desde esta perspectiva; y posteriormente, se examinará desde la segunda vertiente relativa a la finalidad de **favorecer el bienestar de los menores de edad que cursan niveles escolares del inicial al básico, conforme al principio del interés superior de la infancia**, es decir, en función de las hijas e hijos como **destinatarios indirectos** de la norma.

152. **Metodología.** En el caso, se estima conveniente despejar en primer término, si el beneficio laboral de reducción del tiempo de jornada, admite ser considerado como una **acción o medida legislativa afirmativa**, con propósito de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y varones en el ámbito laboral y/o familiar.



153. Esto, pues si bien el legislador de Chiapas no la refirió expresamente como tal en el dictamen del proceso legislativo, sí señaló de algún modo, que la norma buscaba crear una cultura de igualdad y equidad entre el varón y la mujer y prohibir toda forma de discriminación basada en el sexo; pero sobre todo, como se explicó, según la interpretación teleológica de la norma, una de sus causas se debió al reconocimiento que hizo el legislador de que son las mujeres madres quienes muchas veces en solitario y otras en mayor medida, se ocupan de la crianza y cuidados de sus hijas e hijos en las edades escolares de niveles inicial a básico, y considerando que en esas edades es necesaria la presencia de la madre para tales labores; por ende, una de sus finalidades fue favorecer a las madres trabajadoras a quienes resulta aplicable la ley burocrática en cuestión, a través de dicho beneficio, para que contaran con más tiempo para dedicarlo a las tareas de la crianza, cuidado y convivencia con sus hijas e hijos; lo que podría generar duda en si se está o no frente a una medida que deba considerarse como "afirmativa".

154. Y si bien es cierto y se reitera, **aquí no se impugna la validez constitucional de dicho beneficio en cuanto se otorga a las mujeres trabajadoras, pues la accionante reconoce su legitimidad y señala que debe prevalecer;** lo cierto es que, sí se controvierte *el hecho de que no se haya otorgado en los mismos términos* a los varones trabajadores que son padres y tienen hijas y/o hijos en los mismos niveles escolares, en tanto se excluyó tácitamente a un grupo de ellos –los que ejerzan *conjuntamente* con otro responsable la guarda y custodia de sus hijas e hijos–.

155. Por tanto, para estar en aptitud de analizar la regularidad constitucional de dicha exclusión, es decir, para desentrañar la validez o invalidez *del trato diferenciado*, se estima necesario despejar primero, si respecto de las mujeres la intención y finalidad del precepto se corresponde con la de una acción o medida afirmativa que vincule a analizar la norma bajo un parámetro de constitucionalidad que atienda a esa naturaleza, o si no es así y el beneficio laboral debe ser examinado bajo un parámetro distinto.

156. Ello, pues como se señaló en el apartado anterior, si se tratara de una *medida afirmativa* cuya incorporación en la ley pretendiera y tuviera la potencialidad de hacer realidad la igualdad sustantiva entre mujeres y varones, de acuerdo



con el criterio más reciente de este Tribunal Pleno,⁴⁸ no es procedente someter ese tipo de medidas (el trato diferenciado que involucran) para establecer su validez constitucional, a parámetros estrictos o rigoristas aun cuando descansen en alguna de las categorías sospechosas de discriminación señaladas en el párrafo quinto del artículo 1o. constitucional, sino que deben examinarse bajo un escrutinio de razonabilidad. Lo anterior implica, por una parte, deferencia a la libertad de configuración del legislador, y considerar la protección reforzada que merezca el grupo o colectivo de personas que se busca favorecer; y por otra, *a contrario sensu*, una postura de reforzamiento de la medida –el trato diferenciado– bajo su presunción de constitucionalidad, y sobre esa base, juzgar su constitucionalidad en función de si la medida, objetiva y razonablemente, ha perdido vigencia por encontrar elementos fácticos de la realidad que evidencien que la desigualdad estructural que la motivó ha sido superada, o si no es así y la medida debe validarse.

157. Pero **antes** de poder sujetar una medida legislativa que otorga un trato diferenciado a mujeres y varones, a un escrutinio basado en su razonabilidad, con las características anotadas, ***es menester determinar si efectivamente se trata de una medida que pudiere admitirse como de naturaleza afirmativa***, pues de otro modo, si en un examen de la misma bajo esa perspectiva, se pudiera advertir que no es así, esto es, que no se trata de una acción o medida afirmativa, se aplicaría erróneamente un tipo de escrutinio que no corresponde, con riesgo de incurrir en un incorrecto análisis de constitucionalidad *del trato diferenciado* que se acusa de vulnerar el derecho de igualdad y no discriminación. Si se determinara que no lo es, entonces procedería fijar, en cada caso, según las implicaciones de la norma cuestionada, cuál es el tipo de escrutinio que corresponde aplicar.

158. Bajo esta consideración, este Pleno estima que **para conocer si se está o no ante una acción o medida afirmativa**, sin adentrarse todavía a su es-

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 215/2020, fallada en sesión de catorce de febrero de dos mil veintidós, en la que se estableció la aplicación de un escrutinio de razonabilidad que comprende verificar; la existencia de una finalidad legítima, y una relación entre ésta y el medio elegido.



crutinio de constitucionalidad, es viable corroborar que se satisfagan los siguientes elementos:⁴⁹

(i) Que la medida acepte un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, inmigrantes, personas en pobreza estructural, etcétera);

(ii) Que existan y sean identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (por ejemplo, los ámbitos de la política, el mercado laboral, la familia, el acceso a la educación, etcétera);

(iii) Que ese grupo resulte o haya resultado excluido de alguno o algunos de esos ámbitos por un tiempo considerable, o se haya visto discriminado, de modo que su situación de sometimiento se perpetúe.

(iv) Que la medida adoptada sea temporal y tenga la potencialidad de cumplir el propósito de eliminar, aminorar o revertir esa exclusión o sometimiento y/o cualquier efecto discriminatorio que sufra dicho grupo.

159. En el caso, el beneficio laboral de reducción de jornada y particularmente el trato preferente que se controvierte, se otorgó *a las mujeres* responsables del cuidado de sus hijas e hijos, y como se ha precisado, son aquellas que ejercen *en exclusiva o conjuntamente* con los padres varones la guarda y custodia, por lo que se cumple el primer elemento.

160. Por otra parte, ha de admitirse que resulta relevante para el desarrollo autónomo de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos, su participación en el *ámbito laboral*, que les permita su desarrollo profesional u ocupacional y su autonomía personal y económica en los distintos ámbitos de su vida; y concomitantemente, es también relevante para las mujeres poder alcanzar el pleno y libre desarrollo de su personalidad concretizando un proyecto de *vida familiar*

⁴⁹ Para ello, en parte, se retoma sustancialmente la orientación que brinda el texto: GARGARELLA, Roberto. *Teoría del Derecho Constitucional*, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires. 2008. Capítulo XXVII, IGUALDAD, CLASES Y CLASIFICACIONES: ¿QUÉ ES LO SOSPECHOSO DE LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS? Por ROBERTO P. SABA. Pág. 734.



con ejercicio de su capacidad de ser madres si ese es su deseo; por lo que podría estimarse colmado el segundo elemento.

161. Asimismo, este Tribunal Pleno estima que no cabe mayor discusión en cuanto a que *las mujeres* (como grupo) tradicionalmente han asumido y/o se han sometido a los roles de género en las relaciones familiares, encargándose total o preponderantemente de las labores domésticas y del cuidado de hijas e hijos, renunciando o por lo menos viendo restringido su desarrollo profesional u ocupacional en el mercado laboral remunerado, con consecuencias de discriminación respecto del ámbito familiar, y de desventaja y/o exclusión en el laboral, por lo que debe tenerse por satisfecho el tercer elemento.

162. Por otra parte, por cuanto hace al cuarto elemento, este Pleno observa que no se satisface.

163. En principio, debe decirse que el beneficio de reducción de jornada otorgado por la norma se prevé con una temporalidad implícita, pues tendrá vigencia mientras las hijas e hijos menores de edad cursen los niveles escolares inicial y básico; sin embargo, ésta no es la clase de temporalidad que caracteriza a las acciones afirmativas, cuya permanencia se refiere al tiempo necesario para erradicar la situación de desigualdad, desequilibrio y/o desventaja estructural que aqueja a un determinado grupo, por lo que no se colma dicho elemento. Ello, aunado a que, en el caso, la medida en examen, en realidad, no tiene la finalidad de eliminar, aminorar o revertir una condición de exclusión o desventaja de las mujeres en el ámbito laboral, ni de remediar una situación de sometimiento, desigualdad o desequilibrio estructural en la organización y vida familiar respecto de dicho grupo, como correspondería a una genuina acción afirmativa.

164. Si bien es cierto que, visto *prima facie*, el beneficio de reducción de jornada laboral a las mujeres se postuló por el legislador como una medida que *pretendió favorecerlas*, al reconocer que son ellas quienes materialmente, en mayor medida que los hombres, realizan las labores de crianza y cuidados de sus hijos e hijas, ello sólo da cuenta de que la norma está dirigida a *aminorar o aligerar la carga de trabajo* de las mujeres en el ámbito laboral (en su centro de trabajo) como un modo de reconocer la existencia de una doble jornada, que amerita una consideración especial *traducida en una especial condición de*



trabajo, ante su situación fáctica con motivo de sus cargas y responsabilidades familiares hacia sus hijas e hijos.

165. **No obstante**, en consideración de este Tribunal Pleno, lo anterior **no es suficiente** para considerar que la medida legislativa de reducción de jornada laboral **constituya una real acción afirmativa**, más allá de su legitimidad en el contexto laboral que regula la ley burocrática en que se ubica, *como condición especial de trabajo* que atiende a la realidad de las cargas y responsabilidades familiares que enfrentan las mujeres que también desempeñan trabajo remunerado en el mercado laboral (legitimidad que no se pone en duda).

166. Ello se advierte así, pues su propósito expreso conforme a la motivación legislativa, es que el tiempo que se libera para las mujeres en su jornada de trabajo, *se emplee en la crianza, cuidado y convivencia con los hijos e hijas*, bajo la idea de que esas labores en los hogares chiapanecos deben reforzarse; que es a las mujeres a quienes corresponde esa función; que son ellas las que las llevan a cabo en mayor medida; y que su presencia en los cuidados, educación y formación de los menores de edad, por razón de su género, es indispensable en la crianza; motivaciones en las que, con independencia del análisis de constitucionalidad que habrá de realizarse con posterioridad, no se vislumbra un propósito vinculado con el logro de la igualdad sustantiva o de hecho entre mujeres y varones, ni en el terreno laboral ni en el familiar.

167. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que a pesar de que el legislador chiapaneco buscó atender a una realidad social en la norma impugnada, lo cierto es que se trata de una realidad con un estereotipo imbricado. Por lo tanto, si bien el espíritu de la norma pudo haber sido el de una acción afirmativa, tanto de la lectura del proceso como del producto legislativo actual, como se desarrollará con mayor detalle en el apartado siguiente, es posible advertir que establece una distinción en función de género como categoría sospechosa y, además, bajo una concepción estereotipada, por lo que no puede ser considerada como tal.

168. Además, al margen de dicha motivación legislativa, lo cierto es que el beneficio de reducción de jornada, como se verá con mayor detalle más adelante, en sí mismo, *aun cuando disminuya la carga de trabajo en el centro laboral*



y ello favorezca materialmente a las mujeres, no actúa genuinamente como un mecanismo que remedie o busque remediar la desigualdad y/o discriminación estructural que han vivido las mujeres en las relaciones familiares, sino que busca **reforzar la prevalencia** del rol familiar asignado socialmente a ellas, por su género, de ser las "naturales" responsables de encargarse del trabajo del hogar y del cuidado y crianza de sus hijas e hijos, tan es así, que su jornada se redujo para que puedan cumplir de una mejor manera con esa labor en sus familias.

169. De modo que el efecto de la medida en este ámbito no es el que busca **una acción afirmativa**, pues no pretende que las mujeres a quienes está dirigida, se desarrollen con mayor plenitud en el ámbito laboral en el servicio público a fin de vencer la exclusión, algún sometimiento o cualquier efecto discriminatorio que frene dicho desarrollo, en aras de alcanzar una igualdad sustantiva con los hombres en ese mercado laboral, pues no se libera tiempo de su jornada para dedicarlo a su crecimiento profesional, a su preparación o capacitación que les permita acceder a mejores puestos o cargos en el centro de trabajo o alguna actividad con esos fines; sino que, se insiste, su proyectado efecto es que las mujeres *cumplan de mejor manera, dedicando un mayor tiempo a ello, las labores de cuidado y crianza de hijas e hijos*, porque se estima que tales labores les son propias en razón de su género y por ello se les reduce su jornada laboral para que puedan realizarlas.

170. Tampoco se pretende propiamente con el beneficio laboral, erradicar o atenuar algún efecto de desigualdad o discriminación en la asunción de las cargas familiares, por el contrario, se busca que las mujeres puedan realizarlas en mayor medida o de mejor manera, porque se considera que son las indicadas para hacerlo.

171. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la naturaleza de la medida no es la de una auténtica acción afirmativa con fines equilibradores de la desigualdad o inequidad de facto existente entre mujeres y varones en esos contextos; sino únicamente la de **una condición de trabajo especial** (cuya legitimidad como tal aquí no se controvierte y no se pone en duda) en atención a la realidad de las mujeres trabajadoras de Chiapas, que tienen cargas y responsabilidades familiares, a fin de que puedan compaginarlas con su trabajo remunerado.



172. Refuerza lo anterior el hecho de que, igual beneficio laboral se concedió a los hombres trabajadores que ejerzan en forma exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia de sus hijas e hijos; lo que deja claro que la consideración del legislador, no se orientó con la idea de crear *una medida afirmativa* encaminada a eliminar o remover desigualdades de facto entre hombres y mujeres en relación con el empleo, sino únicamente a privilegiar un mejor desempeño de mujeres y hombres trabajadores en el cuidado y crianza de sus hijos e hijas, favoreciendo a los que consideró eran los que materialmente se encargaban de dichas tareas, en el caso de las mujeres, porque así lo advirtió de información estadística y porque consideró que era una función propia de su género, y en el caso de los hombres, sobre la base de que, ante la ausencia de la madre, ellos serían los encargados de realizar dicha función, incluso, vinculándolos a acreditar que tenían en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia.

173. En ese sentido, no tratándose de una acción afirmativa, **la distinción de trato** que contiene la norma al incluir en el beneficio laboral de reducción de jornada a todas las mujeres trabajadoras que ejercen en exclusiva o conjuntamente con el padre o con pareja del mismo sexo la guarda y custodia, así como a los hombres que realizan esa función en exclusiva; **y excluir** tácitamente a los trabajadores hombres que llevan a cabo esa función *conjuntamente* con las madres o con pareja del mismo sexo, no debe ser examinada bajo los parámetros que ha sentado esta Suprema Corte para ese tipo de medidas.

174. Aclarado lo anterior, este Tribunal Pleno someterá dicha exclusión tácita del beneficio laboral a un **escrutinio estricto**, a la luz del **derecho de igualdad y no discriminación**.

175. Esto, toda vez que, si bien es cierto y no se pierde de vista que el legislador realizó la distinción de trato entre mujeres y hombres, a partir de *información estadística* nacional y local que le reveló que son las mujeres quienes en mayor medida se encargan del trabajo del hogar y del cuidado y crianza de sus hijas e hijos, y que en Chiapas son más los hogares donde los hijos e hijas están a cargo únicamente de la madre, que aquellos en los que están a cargo únicamente del padre: también es cierto que la motivación del legislador refleja que partió de la base de que las labores de crianza y cuidado de los hijos son propias de la madre, por razón de su género, y que en la vida familiar la presen-



cia de ésta para realizar esas tareas es importante, porque el desarrollo de un infante, desde su nacimiento y hasta su adolescencia, particularmente el afectivo emocional, tiene su base en el vínculo de apego con la madre, entre otras valoraciones en este tenor; lo cual, se reitera, permite considerar que la norma sí está sustentada, de forma medular, **en el género** (mujeres).

176. Incluso, así lo confirma su propio diseño ya explicado, al albergar a todas las mujeres trabajadoras "responsables" de sus hijas e hijos, y ser patente que el beneficio se reconoció *a determinados trabajadores (varones)*, sólo por una consideración **residual**: "... *esta reforma también va dirigida para los hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de la figura materna ...*"

177. Así, a continuación se aplica la metodología que este Tribunal Pleno desarrolló en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, como indicada para realizar un escrutinio de medidas legislativas que pueden tener un contenido prohibido de discriminación por dar **un trato diferenciado** a dos grupos de sujetos con base en alguna de las categorías establecidas en el artículo 1o. constitucional, plasmada en la jurisprudencia 10/2016,⁵⁰ conforme a la cual, una vez identificado que sí existe ese tratamiento distinto, respecto de éste se debe:

⁵⁰ Época: Décima Época; Registro digital: 2012589; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I; materia: constitucional; Tesis: P./J. 10/2016 (10a.); página: 8. De rubro y texto: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



1) Verificar si la medida tiene una finalidad constitucional imperiosa, entendida no sólo como una que sea constitucionalmente admisible, sino que debe exigirse que su propósito tenga un apoyo constitucional claro, que persiga un objetivo constitucional importante, porque proteja un mandato de ese rango.

2) Constatar que la medida esté estrechamente vinculada con dicha finalidad imperiosa, por estar directamente conectada con su consecución y encajinada totalmente a conseguirla, no siendo suficiente que potencialmente la medida esté conectada con el objetivo; y,

3) Confirmar que sea la medida menos restrictiva posible para la consecución de la finalidad constitucional.

178. En el caso, ya ha sido evidenciado que la porción normativa del párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas aquí impugnada, **sí** contiene un trato diferenciado entre mujeres y varones, en tanto que, respecto de las primeras otorga el beneficio laboral de reducción de jornada a todas las que sean responsables del cuidado de hijas e hijos que se encuentren en los niveles escolares inicial y básico; mientras que, en cuanto a los segundos, ese beneficio sólo se otorgó a quienes ejerzan en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia, *excluyéndose tácitamente a aquellos que compartan esas funciones parentales con la madre o con pareja del mismo sexo.*

179. **Finalidad constitucionalmente imperiosa.** Como ha sido expuesto y destacado en apartados anteriores de esta resolución, el beneficio de reducción de jornada laboral a madres trabajadoras y padres trabajadores tiene como propósito que éstos *dediquen un mayor tiempo a la crianza, cuidados y convivencia* de sus hijas e hijos *y puedan cumplir de mejor manera esas labores*, a fin de que ello trascienda al bienestar de los menores de edad; lo cual, conforme al parámetro de constitucionalidad que se ha desarrollado en apartado anterior de esta resolución, sin duda es un fin no sólo legítimo sino imperativo conforme a los mandatos constitucionales y convencionales de protección a la infancia.

180. Ello, pues el artículo 4o., párrafos noveno, décimo y décimo primero, constitucional, *impone* al Estado, ascendientes, tutores y custodios, según co-



responda, deberes de garantizar la realización plena de los derechos de los menores de edad (enunciativamente: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, pero desde luego referido a todo derecho de aquéllos) conforme al interés superior de la niñez; y como se ha expuesto, las relaciones paterno-materno filiales entrañan los deberes parentales *de cuidado y crianza* de los hijos e hijas que garanticen a estos el ejercicio de sus derechos conforme a su autonomía progresiva y su interés superior, exigiéndose a los progenitores o a quienes ejerzan patria potestad, guarda y custodia, y en general las labores de cuidado, el cumplimiento reforzado de dichos deberes en el mejor bienestar de los menores de edad.

181. De igual modo, convencionalmente está prescrito el deber del Estado Mexicano de proteger y asistir a los responsables de la crianza y cuidado de niñas, niños y adolescentes menores de edad, *para que puedan asumir plenamente sus tareas* en el seno familiar; de asegurar a los menores de edad su bienestar teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres o personas responsables de ellos, tomando medidas legislativas y administrativas apropiadas; y de respetar los derechos, deberes y responsabilidades de los padres, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación para que el niño ejerza plenamente sus derechos (artículos 3 y 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

182. De modo que es claro que la finalidad de *procurar y propiciar* una mejora en la calidad de las *labores de crianza, cuidados y convivencia* de padres, madres o adultos que ejerzan la patria potestad o la guarda y custodia y en general el cuidado de personas menores de edad, en términos del tiempo que dichos responsables dediquen a ello, sí resulta un objetivo constitucionalmente imperioso ordenado por nuestra Norma Fundamental y los compromisos convencionales; por lo mismo, una medida legislativa que procura un beneficio laboral para que mujeres y determinados hombres dispongan de un tiempo mayor (reducido de su jornada de trabajo) para que puedan dedicarlo al desempeño de la función parental, admite que se le reconozca una finalidad imperiosa en el orden constitucional.

183. **Vinculación estrecha y/o conexión directa de la medida con la finalidad (idoneidad).** Como se indicó, en el escrutinio estricto de medidas legis-



lativas que involucran un trato diferenciado basado en una categoría sospechosa, en el caso, el género, para superar la grada de idoneidad es indispensable que se demuestre la existencia de una vinculación o conexión directa y estrecha de la medida con el logro de la finalidad constitucional imperiosa, sin que sea suficiente una mera relación entre ellas o que potencialmente la medida pueda servir o contribuir en alguna medida para la consecución del objetivo, sino que se requiere que esté totalmente encaminada y sea eficiente para alcanzarlo. En ese sentido, este Tribunal Pleno arriba al convencimiento de que la medida legislativa que se examina no es apta para colmar este paso del escrutinio estricto.

184. La norma analizada, concretamente atendiendo **al trato diferenciado** que se controvierte, **no** admite ser considerada como idónea para el logro de la finalidad constitucional imperiosa, en los términos explicados, porque al margen de que se le reconozcan determinados efectos materiales benéficos para sus destinatarios directos, lo cierto es que entraña **premisas y efectos** contrarios al derecho de igualdad y no discriminación que no admiten una justificación válida, por ende, se impone estimarla inconstitucional en cuanto al trato diferenciado que alberga.

185. Sustentan esos asertos, las razones siguientes:

186. **Primera.** De una primera vista, como ya se mencionó, es cierto que la medida legislativa está dirigida *a **aminorar o aligerar la carga de trabajo*** de las mujeres y de determinados varones, en el ámbito laboral (en su centro de trabajo) como un modo de reconocer la existencia de una doble jornada, que amerita una consideración especial, *traducida en una especial condición de trabajo*, ante su situación fáctica con motivo de sus cargas y responsabilidades familiares hacia sus hijas e hijos. En el caso de las mujeres, por estimarse que en la realidad son quienes en muchos casos –cuando no hay presencia de la pareja– realizan en solitario esas tareas, o bien, en otros lo hacen en mayor medida que los varones; y en el caso de los segundos, cuando no hay presencia de la madre (por cualquier razón) y tienen a su cargo esas tareas de manera exclusiva.

187. De modo que si la norma reconoce esa situación material relativa a que las mujeres y determinados varones enfrentan en su totalidad o en mayor medida el peso de la carga familiar relativa a la crianza y cuidado de hijas e



hijos, y busca coadyuvar liberando tiempo de su jornada laboral *para permitirles que lo empleen en tales funciones, a fin de que puedan cumplirlas de una mejor manera* en beneficio de sus hijas e hijos; pareciera, **prima facie**, que el precepto guarda conexión con la consecución de su propósito constitucional.

188. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que examinar la norma **sólo bajo esa lente**, para justificar como válido el trato diferenciado que conlleva el excluir de su beneficio al grupo de padres varones que comparten la guarda y custodia de sus hijos e hijas con la madre o con pareja del mismo sexo, conllevaría perder de vista todas sus implicaciones, y desdeñar aspectos relevantes y exigibles para convalidar una vinculación estrecha, directa y eficiente del precepto con el logro del fin constitucional imperioso; los más patentes: su innegable y contundente **componente de género** que reitera y perpetúa estereotipos y roles entre mujeres y varones en las relaciones familiares; su desconocimiento de la **corresponsabilidad parental** entre los progenitores o madres y padres legales en la crianza y cuidado de sus hijas e hijos; y su desconocimiento de **la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades** entre mujeres y varones y entre los miembros de la pareja del mismo sexo, en los ámbitos familiar y laboral; aspectos todos, que guardan una estrecha relación.

189. **Segunda.** La medida legislativa que se analiza, como se ha venido evidenciando, acorde con la motivación del legislador, sí tuvo como propósito reducir la jornada laboral de las mujeres, para que el tiempo liberado, *se emplee en la crianza, cuidado y convivencia con los hijos e hijas*, bajo la idea de que esas labores en los hogares chiapanecos deben reforzarse; que es a las mujeres a quienes corresponde esa función; que son ellas las que las llevan a cabo solas en algunos casos, o bien en mayor medida; y que su presencia en los cuidados, educación y formación de los menores de edad es indispensable en la crianza atendiendo a los vínculos de apego por su función materna; motivaciones que claramente denotan que su premisa está basada en una diferenciación estereotipada **de género**.

190. Y ello, como bien lo hace valer la Comisión accionante, evidencia que su trato diferenciado deviene contrario al derecho de igualdad entre mujeres y varones, pues al negar el beneficio a una parte de éstos, el **mensaje valorativo** transmitido por la norma es que son las mujeres a quienes "naturalmente" correspon-



de asumir las labores de crianza y cuidado de hijas e hijos, que son genuinamente las más indicadas para estas tareas, y que su presencia es imprescindible y sobre todo, que *es la necesaria y relevante para la realización de tales labores*; en esa medida, **se perpetúan roles y estereotipos de género en las relaciones familiares**, que trastocan la igualdad de facto entre mujeres y varones y configuran escenarios de discriminación, por una parte, porque culturalmente se sigue generando y reforzando la idea de que la referida responsabilidad de crianza y cuidados de las y los menores de edad, corresponde exclusivamente o por lo menos en mayor medida a las mujeres.

191. Lo anterior, de ningún modo significa que este Alto Tribunal reste valor o importancia a la función parental materna; sino que, lo que aquí se resalta y así se refiere en el punto siguiente, es que la responsabilidad parental **es compartida**, atañe a ambos progenitores, o madres o padres legales; y es relevante la presencia de ambos en la crianza y cuidados de sus hijos e hijas, en el interés superior de éstos.⁵¹

192. La consideración de que dichos deberes parentales concierne a las mujeres, basada en la construcción social del género femenino, además de profundizar en la desigualdad estructural en que han vivido las mujeres en la sociedad mexicana al ser relegadas a ese rol con diversas consecuencias desfavorables para su desarrollo; transmite a las personas menores de edad ese mismo mensaje valorativo sobre la división y la consecuente desigualdad de los géneros, reproduciendo sus prácticas; y además, desconoce y trastoca el derecho y deber de los varones padres de asumir con plenitud su responsabilidad parental.

⁵¹ Esta Suprema Corte, por conducto de su Primera Sala, en relación con disputas sobre la guarda y custodia de personas menores de edad, ha sostenido que lo relevante en la crianza de éstos, es que cuenten con cuidadores sensibles y emocionalmente disponibles para sus necesidades, con independencia del género y la relación sanguínea. Por ello, ha sostenido que las normas legales que otorgan preferencia a la madre para el ejercicio de la guarda y custodia se basan en el género, bajo la presunción de que son las madres quienes cumplen de mejor forma las responsabilidades de la crianza y cuidados y de que su presencia es indispensable para que los menores construyan la estructura de su personalidad, son inconstitucionales; pues la asignación de la guarda y custodia a cualquiera de ellos (padre o madre, o inclusive a un tercero), debe decidirse en cada caso conforme a sus circunstancias y procurando el interés superior del menor. Por ejemplo, en el amparo en revisión 331/2019, bajo la ponencia del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.



193. Refuerza lo antes dicho en el sentido de que la norma parte de una premisa estereotipada en razón de género, lo que ya se observó en el apartado anterior en cuanto a que, si bien se concedió el beneficio laboral a los trabajadores (varones) que ejerzan en forma exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia de sus hijas e hijos, es patente que ese beneficio se les otorgó sólo con base en una consideración secundaria: "*... esta reforma también va dirigida para los hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de la figura materna ...*"

194. Así, debe decirse que una medida legislativa que reproduce y perpetúa roles y estereotipos de género, no puede admitirse idónea para el cumplimiento pleno de la finalidad imperiosa de mejorar en tiempo y calidad las labores de crianza y cuidados de hijas e hijos, pues sus efectos prácticos reproducen y alientan las manifestaciones perniciosas que han generado la asignación de roles y de esperados comportamientos estereotípicos de parte de las mujeres, y actúa como un mecanismo que robustece la discriminación estructural y la vulnerabilidad en que éstas han vivido, entre otros ámbitos, en las relaciones familiares, pues su trato diferenciado, en realidad conlleva *un efecto de reforzamiento de la prevalencia* del rol familiar asignado socialmente a las mujeres, por su construcción social de género, de ser las naturales responsables de encargarse del cuidado y crianza de sus hijas e hijos, tan es así, que su jornada se redujo *para que puedan cumplir de una mejor manera con esa labor en sus familias*, bajo la consideración de que tales labores les son propias en razón de su género a partir de ese estereotipo.

195. **Tercera.** La norma tampoco puede admitirse idónea para cumplir su finalidad imperiosa, porque como se ha visto, la **responsabilidad parental** y el cúmulo de derechos, obligaciones, deberes, privilegios y/o prerrogativas que conciernen a su ejercicio, tienen su fundamento y derivan del vínculo paterno-materno filial (incluido el constituido por adopción), por tanto, asisten a los progenitores y/o padres y madres legales *en relación* con sus hijos e hijas, y conforme a ello, **ambos** deben asumirlas; de modo que se encuentran en *la misma situación jurídicamente relevante* en relación con la crianza y cuidados de sus descendientes.

196. Además, el hecho de que ambos progenitores o padres o madres legales *comparten el ejercicio* de la guarda y custodia de sus hijos e hijas (ya sea



que se encuentren unidos por algún vínculo de familia entre ellos, que éste se haya disuelto o que no hubiera existido), ello no releva a ninguno de ellos de sus funciones parentales, sino que son igualmente corresponsables en su desempeño, por ende, el *ejercicio conjunto* de la guarda y custodia, también los coloca en *la misma situación jurídicamente relevante* en relación con la crianza y cuidados de sus hijos.

197. Inclusive, como se ha explicado, en el supuesto fáctico de que, atendiendo a los patrones estereotípicos, en la organización de las cargas familiares, sea la mujer la que total o preponderantemente asume el trabajo del hogar y las labores de cuidado de hijas e hijos, mientras que el padre se encarga de proveer para las cargas económicas; lo cierto es que *la corresponsabilidad parental* entre ambos subsiste, y aun en dicha circunstancia, el varón tiene el derecho/deber de realizar su función y asumir su responsabilidad en las labores de crianza y cuidados en la mayor medida posible; por tanto, está en *la misma situación jurídicamente relevante* que la madre al respecto.

198. En este punto, no está de más señalar que no se pierde de vista que la norma en estudio, dado que regula relaciones de trabajo, está destinada a mujeres y varones cuyas parejas (ya sea que exista la unión familiar, que se haya disuelto o que no hubiere existido) *no gozarán del mismo beneficio* a menos que excepcionalmente también laboren dentro de alguno de los entes públicos regidos por la ley laboral burocrática en cuestión; no obstante, ello es irrelevante y en modo alguno trasciende al estudio de la norma, pues lo que se impone atender aquí es la situación jurídica **individual** de mujeres y varones trabajadores, en relación con su calidad de **sujetos con responsabilidades parentales** de crianza y cuidados, al margen de la situación y variantes fácticas que cada uno pudiere vivir en relación con el otro progenitor o responsable.

199. Asimismo, es dable señalar que existiendo corresponsabilidad parental entre mujeres y varones o parejas del mismo sexo hacia sus hijas e hijos y compartiendo su guarda y custodia; el trato diferenciado que hace la norma *no admite ser justificado* bajo datos estadísticos o bien, bajo una "presunción humana" de que los varones no realicen *materialmente* su función o de que no lo hagan *en la misma medida* que las mujeres; pues además de que ello no podría sustentarse respecto de los concretos sujetos excluidos, lo cierto y relevante es



que precisamente ese sería el fin del beneficio laboral, esto es, que se dispusiera de mayor tiempo para cumplir de mejor manera las actividades de la crianza, cuidados y convivencia cotidianos con los menores de edad.

200. Y si bien es cierto escapa al ámbito de la norma la constatación de que efectivamente se realizarán esas tareas, la sola justificación de su otorgamiento ya conlleva un mensaje de concientización para sus destinatarios (mujeres y varones) de la importancia de su participación activa y comprometida en la crianza y cuidados de sus descendientes, de modo que reconocer a madres y padres el beneficio laboral, no sólo sería lo más acorde con la corresponsabilidad parental, sino que contribuiría a no perpetuar los estereotipos de género, en particular, el que sostiene que la mujer debe ser la encargada de cuidar a las hijas e hijos, y que al varón sólo concierne dicha responsabilidad ante la ausencia de la mujer, el cual inspiró la norma controvertida.

201. **Cuarta.** La diferenciación normativa también desconoce el principio y derecho de igualdad respecto de los derechos, responsabilidades y oportunidades entre los miembros de la pareja en la unión familiar cualquiera que sea la forma en que se encuentre constituida o inclusive disuelto el vínculo conyugal; incluyéndose por supuesto en este tema, a las parejas conformadas por personas del mismo sexo.

202. Esto, pues como se expuso en el parámetro normativo de esta resolución, constitucional y convencionalmente está prescrito el deber del Estado de asegurar, a través de medidas apropiadas, *la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades entre los miembros de la pareja*, más allá del modelo de asunción de cargas familiares que éstos establezcan entre ellos; asimismo, está reconocido convencionalmente que las obligaciones de ambos progenitores, padres o madres legales, son comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo de sus hijos e hijas.

203. Pero en el caso, el legislador pasó por alto este principio, pues entendió que sólo las mujeres y en su caso, los varones que ejercieran en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia, requerían del beneficio laboral para poder cumplir de mejor manera esas labores, siendo que, también los varones que comparten la guarda y custodia con otro responsable, están obligados a



cumplir con ellas, y en esa medida, no se les reconoce la misma prerrogativa que les permita disponer de mayor tiempo para compartir materialmente la crianza y cuidados, *en sus respectivas relaciones y contextos*, conforme a dicho principio de equivalencia de responsabilidades; siendo que en ello, mujeres y varones *están en similar situación jurídicamente relevante*.

204. **Quinta.** La diferenciación normativa también vulnera el principio de **igualdad de trato** para mujeres y varones en las condiciones de trabajo.

205. Ello, toda vez que la duración de la jornada, por regla general, es una condición que admite ser igual para todos los trabajadores sin importar su sexo, y en todo caso, *un trato distinto* basado en esta categoría tendría que encontrar una justificación objetiva y razonable en razón del tipo de trabajo a desempeñar. Sin embargo, en el caso, como se ha visto, la diferencia de trato en la norma, obedeció a consideraciones basadas en el género, en relación con las actividades de la crianza y cuidados de hijos e hijas, sin tener relación propiamente con las labores del empleo.

206. Por otra parte, si bien es cierto que es factible en las relaciones laborales el otorgamiento de *tratos distintos* mediante condiciones de trabajo especiales a determinadas personas o grupos de personas con el propósito de satisfacer necesidades particulares, entre ellas, las cargas familiares, sin que se consideren discriminatorias (Convenio 111 de la OIT); también lo es que si esas condiciones de trabajo especiales se otorgan *distinguiendo* entre sujetos *ubicados en similar situación jurídicamente relevante*, **sí será discriminatoria**, y en el supuesto de la norma controvertida, el legislador dio un trato diferenciado a mujeres y a varones, desconociendo que las funciones parentales asisten a ambos, en corresponsabilidad con el otro progenitor o padre o madre legal, por ende, tanto varones como mujeres tienen esa carga familiar en sus respectivas relaciones familiares.

207. De igual modo, se estima pertinente resaltar en este punto, que no sería dable asirse de argumentos en el sentido de que las jornadas de trabajo máximas constitucionalmente previstas no son vulneradas por la norma, y que las funciones parentales deben cumplirse lo mejor posible por varones y mujeres que se desarrollan en el mercado laboral, compaginándolas con sus horarios de



trabajo, de manera que se entienda factible que el legislador tenga *libertad de configuración* para otorgar un beneficio con preferencia de determinados trabajadores, sin estar vinculado a reconocerlos a otros, mientras se mantenga el piso mínimo constitucional respecto de la duración de las jornadas laborales.

208. Ello no podría estimarse así, porque aquí no está en discusión la vulneración de la duración de la jornada conforme a las previsiones constitucionales; lo que se debate es que, habiéndose concebido por el legislador un beneficio de carácter laboral en el ámbito del servicio público estatal y municipal que abarca la ley burocrática en cuestión, dicho beneficio se otorgue sólo para determinados trabajadores y se niegue tácitamente a otros, cuando estos últimos legítimamente debieron ser favorecidos *por encontrarse en una situación similar jurídicamente relevante* que aquellos que fueron contemplados en la medida.

209. En ese sentido, este Tribunal Pleno en múltiples ocasiones ha advertido que la libertad configurativa del legislador no es omnímoda, sino que se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos en términos del artículo 1o. constitucional, y particularmente por el derecho de igualdad y no discriminación, de modo que incluso en esa libertad, el legislador puede vulnerar un derecho fundamental, y su actuación resultaría inconstitucional.⁵²

210. Por tanto, si bien este Alto Tribunal reconoce que la medida legislativa en examen se erige como **una condición de trabajo especial**, cuya legitimidad como tal aquí no se controvierte al reconocer la existencia de cargas familiares y favorecer a los trabajadores a que fue destinada aligerando su jornada de trabajo para permitirles cumplir con ellas; la exclusión tácita que en ella se contempla, torna inidónea la medida para su finalidad constitucionalmente imperiosa.

211. **Sexta.** La Comisión accionante afirma que la norma desconoce la existencia de **familias homoparentales de varones** que compartan la guarda

⁵² Tesis 1a./J. 45/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 533, con número de 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."



y custodia de hijos e hijas; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que la norma, al referirse a mujeres y a hombres (varones) no hace propiamente alguna distinción por razón de *orientación sexual*, y no está diseñada necesariamente para que se entienda en función de uniones familiares heterosexuales, sino que sus hipótesis permiten entender comprendidos a mujeres y a varones con independencia de que formen uniones familiares con personas de su mismo sexo; por ende, la afectación que a los varones se genera se da únicamente en función de si tienen en exclusiva o no la guarda y custodia de hijas e hijos.

212. En ese sentido, en las consideraciones que en esta sentencia se han hecho respecto de mujeres y de varones para analizar **su posición individual frente a la norma**, evidentemente están incluidos ambos sujetos al margen de la orientación sexual y aplicarían para miembros de parejas del mismo sexo que conformen o hayan conformado una unión familiar.

213. **Séptima.** En suplencia de la queja, este Tribunal Pleno también observa que la norma examinada resulta no idónea para alcanzar su finalidad constitucionalmente imperiosa, porque al estar dirigida sólo a madres y a determinados padres, tácitamente excluye también a aquellas personas (trabajadoras y trabajadores cuya relación de trabajo se rige por la ley controvertida), que sin tener ese tipo de parentesco (no ser progenitores) o inclusive, sin tener parentesco consanguíneo, legalmente tienen a su cargo la patria potestad y la guarda y custodia de personas menores de edad en los niveles escolares referidos, o que realizan la función de la tutela sustitutiva de la patria potestad, la cual comprende las labores de crianza y cuidados, y no sólo facultades de representación jurídica y administración de bienes; por tanto, tal exclusión de este otro grupo permite advertir que la medida no tiene la eficacia para alcanzar plenamente su finalidad y resulta conculcatoria del derecho de igualdad y no discriminación.

214. **Conclusión.** Las consideraciones expuestas hacen patente que la porción normativa cuestionada contiene una diferenciación de trato por razón de género entre mujeres y varones al hacer exclusión de un grupo de estos últimos, y de otro grupo de personas, y desconoce diversos principios y derechos constitucionales, por lo que, sin desconocer su legitimidad y su mérito como condición especial de trabajo aquí no cuestionado, no resulta idónea para el cumplimiento de su propósito constitucional imperioso, en los términos explicados.



215. Lo anterior hace innecesario continuar con el examen de la restante grada del test de escrutinio estricto en función del derecho de igualdad y no discriminación, pues ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad del trato diferenciado contenido en la norma a la luz de ese derecho fundamental.

216. **Interés superior de la infancia.** Aunque la conclusión alcanzada ya deja manifiesta la **invalidéz** de la porción normativa controvertida; no obstante, este Tribunal Pleno estima pertinente responder también al argumento de la Comisión actora en cuanto sostiene que se vulnera el principio del interés superior de la niñez porque no se toma en cuenta el derecho de niñas, niños y adolescentes menores de edad *a ser cuidados por ambos progenitores*, para favorecer su sano desarrollo integral; argumento que también es esencialmente **fundado**.

217. Ello, porque como se explicó, para la adopción de medidas legislativas que puedan afectar la esfera jurídica de menores de edad en lo individual, a un grupo determinado o en general, el legislador debe atender al interés superior de la infancia *como norma de procedimiento*, y hacer una estimación de las repercusiones positivas o negativas que pueda entrañar la medida respecto de aquéllos en relación con su interés, explicitando su evaluación, de manera que evidencie su ponderación en favor de ese interés.

218. Y si bien en el caso, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, reproducida íntegramente en el dictamen del cual derivó el decreto que adicionó el párrafo segundo al artículo 22 impugnado, el legislador local sí hizo patente la intención y finalidad del precepto en el sentido de que el beneficio laboral pretendía favorecer a las y los trabajadores que allí quedaron definidos, *para que pudieran dedicar más tiempo al cuidado de sus hijas e hijos*, que estuvieran con ellos en sus horarios de comida, les ayudaran en tareas escolares y actividades extraescolares, y tuvieran más convivencia, lo que redundaría en la mejora del núcleo familiar y escolar, en aras de recuperar la cohesión del tejido social en la entidad chiapaneca, inclusive, evidenciando problemáticas de salud pública relacionadas con la salud psicoemocional de los menores de edad y el suicidio en este grupo de edad; también es cierto que esa ponderación no fue completa y no se privilegió cabalmente, pudiendo hacerlo, el mayor beneficio para éstos.



219. Ello, pues el legislador, sobre la base de considerar sólo relevante la presencia de la madre en la crianza y cuidados de hijas e hijos, y en su caso, la del padre cuando faltara la madre y fuere éste quien se encargara en exclusiva de la guarda y custodia; perdió de vista la protección reforzada que merecen los derechos de los menores de edad en general, pues implícitamente desconoció que éstos tienen derecho a ser criados y cuidados, con todo lo que ello implica, *por ambos progenitores, padres o madres legales, en corresponsabilidad*, por ser lo más indicado para su sano desarrollo integral; y al negar el beneficio a los trabajadores varones que comparten la guarda y custodia con el otro responsable, se limitó esa protección e indirectamente se afectó ese derecho de niñas, niños y adolescentes que legítimamente debían quedar comprendidos en la protección que se propuso la norma.

220. Y en el mismo sentido, como se explicó también en apartado anterior, la norma excluye de su protección a los menores de edad que cursando los niveles escolares allí referidos, su crianza y cuidados se encuentran a cargo de personas que no siendo sus progenitores biológicos o padres o madres legales, ejercen respecto de ellos la patria potestad o la tutela sustitutiva de ésta; pues tales personas tácitamente resultan excluidas del beneficio laboral, y ello, desde luego, repercute en el interés superior de dichos menores de edad.

221. De modo que éstas también son razones que demuestran la invalidez del precepto.

222. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte que conforme a la redacción actual del artículo 22, párrafo segundo, para remediar el trato diferenciado discriminatorio que lo vicia, es conveniente eliminar, declarándolas inválidas, las distintas porciones que se precisan enseguida, testándolas, para favorecer su claridad, pues aun cuando como se señaló la norma no involucra un elemento de distinción por razón de orientación sexual, sino que se refiere en lo individual a mujeres y a varones, al margen del tipo de unión familiar en que se pudieren desenvolver (heterosexual u homosexual); lo cierto es que se torna innecesario que prevalezca un enunciado para mujeres y otro para varones, y el concepto "responsables" abarca en el supuesto normativo a trabajadoras y trabajadores que ejerzan guarda y custodia de sus hijas e hijos, además, tal vocablo puede



ser objeto de una interpretación extensiva para favorecer la inclusión de sujetos que deben estar comprendidos en el supuesto normativo.

223. Así, se recuerda que la norma en su segundo párrafo actualmente establece:

(Adicionado, P.O. 20 de mayo de 2020)

"La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio."

P.O. 20 de mayo de 2020.

224. Por ello, ante la inconstitucionalidad advertida, el precepto debe leerse como sigue:

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2016)

"Artículo 22. La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.

(Adicionado, P.O. 20 de mayo de 2020)

"La jornada laboral para responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta."

225. En el entendido de que este Alto Tribunal considera que la norma en cuestión, debe ser interpretada en el sentido de que, dentro del concepto de "responsables" no se comprende únicamente a trabajadoras y trabajadores que sean padres o madres de menores de edad que se encuentren cursando los niveles escolares referidos en el precepto y que ejerzan la guarda y custodia en solitario o conjuntamente con otro responsable, sino que, además, debe considerarse con derecho a ese beneficio de reducción de jornada laboral, a aquellas trabajadoras y trabajadores que sin ser propiamente los progenitores o quienes



ejerzan legalmente la maternidad o paternidad de menores de edad, sean quienes tienen a su cargo la patria potestad y la guarda y custodia de éstos, o bien ejerzan la tutela, es decir, con independencia de que exista o no un parentesco entre los menores de edad y quienes realicen las labores de la crianza y cuidados.

226. Esta interpretación se estima posible y obligada, atendiendo a la finalidad constitucionalmente imperiosa de la norma, de procurar mayores y mejores cuidados y convivencia con las personas menores de edad, pues lo relevante al respecto es que, para alcanzar su cometido, las mujeres y hombres que tengan a su cargo jurídica y materialmente las labores de crianza y cuidado de niñas, niños y adolescentes, sean favorecidos con la medida y estén en posibilidad de desempeñarse en torno a ese objetivo, de modo que han de quedar comprendidos como destinatarios de la norma no sólo madres y padres, sino todo aquel que realice tales labores por virtud de tener el ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, y la tutela.

227. **Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio.** Este precepto, como se refirió en apartado anterior, únicamente tiene un propósito instrumental, relativo a precisar que los hombres (varones) que tengan la patria potestad, guarda y custodia de sus hijas e hijos, para que puedan acceder al beneficio de reducción de jornada, *deben acreditar ese hecho con documento expedido por la autoridad competente.*

"Artículo tercero. Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente."

228. Cabe advertir que este artículo transitorio, no precisa que se tenga la patria potestad o guarda y custodia "de manera exclusiva"; no obstante, es evidente que tendría que ser entendido en relación con el artículo 22, párrafo segundo; y en ese sentido, es claro que no puede prevalecer ante la invalidez de la norma sustantiva a la que complementa, además, es patente que no subsistiendo el trato diferenciado entre varones y mujeres, la carga probatoria que



regula pierde su razón de ser; de ahí que deba declararse inconstitucional dicho transitorio.

229. En la inteligencia de que el diverso artículo transitorio *segundo* (no impugnado) ya dispone para varones y mujeres (sin distinción alguna) la forma en que deben acreditar ante la dependencia para la que laboran, que tienen hijas y/o hijos cursando los niveles escolares comprendidos en el beneficio del artículo 22, párrafo segundo, y como se ha precisado, acorde con la interpretación constitucional previamente establecida, el requisito de acceso al beneficio podrán demostrarlo quienes ejerzan patria potestad o tutela.

"Artículo segundo. Para que las mujeres y hombres puedan gozar de este horario, deberán acreditar ante su dependencia estatal o municipal, a través de un documento expedido por la institución educativa que su niña o niño se encuentra cursando el nivel inicial o básico."

230. **Sexto. Efectos de la invalidez de la norma.** De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chiapas.

231. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en sus porciones normativas "las mujeres" y "Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozaran del mismo beneficio", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 226, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veinte, así como la del artículo transitorio tercero del referido decreto, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación



de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas, en atención a los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—El artículo 22, párrafo segundo, en las porciones normativas no invalidadas, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, adicionado mediante Decreto 226, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veinte, deberá interpretarse en el sentido de que, al referirse a "responsables", también incluye a quienes ejerzan la patria potestad, guarda y custodia o la tutela de los menores de edad, aun cuando no sean sus progenitores o madres o padres legales, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los 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 los puntos resolutiveos segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena precisando que es una acción afir-



mativa y debe ser analizada mediante un escrutinio ordinario, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones y precisando que es una acción afirmativa y debe ser analizada mediante un escrutinio ordinario, Aguilar Morales por la invalidez de todo el párrafo impugnado del artículo 22, Pardo Rebolledo, Piña Hernández precisando que es una acción afirmativa y debe ser analizada mediante un escrutinio ordinario, Ríos Farjat, Laynez Potisek precisando que no es una acción afirmativa y debe ser analizada mediante un escrutinio ordinario y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente, por un lado, en declarar la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en sus porciones normativas "las mujeres" y "Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozaran del mismo beneficio", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 226, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veinte, así como la del artículo transitorio tercero del referido decreto, precisando que no es una acción afirmativa y debe ser analizada mediante un escrutinio estricto y, por otra parte, en determinar que dicho artículo 22, párrafo segundo, en las porciones normativas no invalidadas, deberá interpretarse en el sentido de que, al referirse a "responsables", también incluye a quienes ejerzan la patria potestad, guarda y custodia o la tutela de los menores de edad, aun cuando no sean sus progenitores o madres o padres legales. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la invalidez de la norma, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 30/2017 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 42/2015 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.), y aisladas 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. LXXXII/2015 (10a.) y 1a. XLIII/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, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 195/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de in-



constitucionalidad 195/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como el artículo tercero transitorio del Decreto 226, por el que se adicionó dicha norma, publicado en el Periódico Oficial Local el veinte de mayo de dos mil veinte.

No comparto determinadas consideraciones del estudio de fondo que se hace en la sentencia; por lo que a continuación expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

En el **apartado I**, se precisa que las normas que se impugnan son el artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa que prevé "Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como el diverso tercero transitorio del Decreto 226, por el que se adicionó dicha norma.¹

En el **apartado II**, se propone una interpretación de su contenido, a partir de la naturaleza de la ley a que pertenecen (ordenamiento laboral burocrático que regula las relaciones de trabajo de las personas físicas que prestan un servicio

¹ Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.

(REFORMADO, P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2016)

"Artículo 22. La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE MAYO DE 2020)

"La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio.

P.O. 20 DE MAYO DE 2020.

[N. DE E. TRANSITORIOS DEL "DECRETO NO. 226 POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS."]

"..."

"Artículo Tercero. Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente ..."



personal subordinado permanente o transitorio, en virtud de un nombramiento expedido a su favor por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Municipios, los organismos constitucionales autónomos, los órganos desconcentrados y auxiliares, las asociaciones y empresas de participación estatal o municipal); la medida que prevén (reducción de jornada laboral diurna y mixta a siete horas); los menores de edad a los que se refieren (que se encuentren cursando los niveles educativos inicial, preescolar, primaria y secundaria); y las mujeres de las que hablan.

En relación con este aspecto, se desentraña la intención del legislador, acudiendo a la iniciativa y el dictamen correspondientes, de los que se advierte que se consideró, por un lado, que las mujeres madres son quienes en mayor grado se ocupan del cuidado de sus hijas e hijos en las edades que corresponden a los niveles educativos inicial y básico, que en las labores de cuidado de los menores de edad en estas etapas es necesaria la presencia de la madre y que los padres varones realizan esta función de cuidado en menor grado, cuando hay ausencia de la madre y, por otro, que la medida contribuirá al mejoramiento del entorno familiar y la salud psicoemocional de los menores de edad, al permitir un mayor tiempo de convivencia y de dedicación a sus cuidados por parte de la madre y, en su caso, del padre, cuando éste ejerce en forma exclusiva la guarda y custodia.

En este sentido, se concluye que, cuando el párrafo segundo del artículo 22 dice "las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos", comprende a las mujeres trabajadoras (cuya relación laboral se rige bajo la ley burocrática) que tengan la responsabilidad del cuidado de sus hijas e hijos, por ejercer la patria potestad y la guarda y custodia, aun cuando compartan estas funciones con el otro responsable y estén en aptitud de realizar conjuntamente con éste las labores de cuidado; entendiéndose tácitamente excluidas solamente a aquellas mujeres que no tienen la patria potestad o no ejercen la guarda y custodia, pues el propósito medular de la norma, respecto de las mujeres, es aligerar la jornada de trabajo remunerado, para que dispongan de un mayor tiempo para realizar las labores de cuidado.

Así también, como parte de la interpretación de las normas, se analiza qué varones son los que éstas contemplan y, al respecto, se aclara que, cuando el párrafo segundo del artículo 22 establece "Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia ...", no debe entenderse en forma acumulativa, en el sentido de que se refiere a los padres varones que exclusivamente tengan la patria potestad de sus hijas e hijos y, por lo tanto, sean quienes ejercen la guarda y custodia, es decir, excluyendo a aquellos padres que, aun cuando no tengan en exclusiva la patria potestad –porque también



la conserve la madre o pareja del mismo sexo— sean quienes ejercen en exclusiva la guarda y custodia de sus hijas e hijos, sino de manera alternativa, para entender que se refiere a los padres varones que tengan en exclusiva la patria potestad (lo que de suyo implicaría que tienen la guarda y custodia) o que tengan en exclusiva la guarda y custodia aun cuando compartan la patria potestad, pues, como antes se destacó, la finalidad de la norma es procurar que el padre que realiza materialmente las labores de cuidado de sus hijas e hijos (las que estereotípicamente estima que corresponden a la madre) disfrute del beneficio de reducción de la jornada laboral para que pueda cumplir mejor con esa función en favor del mayor bienestar de los menores de edad.

Por último, en cuanto al artículo tercero transitorio, se señala que sólo tiene un propósito instrumental, pues únicamente se refiere a la exigencia de que "los hombres" (varones) que ejerzan la patria potestad o tengan la guarda y custodia de sus hijas e hijos (en la forma interpretada), para acceder al beneficio de reducción de jornada laboral, acrediten estar en alguno de estos supuestos a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente.

En el **apartado III**, se sienta el parámetro de constitucionalidad que, se considera, debe tenerse en cuenta para examinar las normas, el cual comprende, en lo sustancial: **(i)** el contenido de los principios de igualdad y no discriminación, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte;² **(ii)** el sustento y

² De los que derivaron, entre otros, los siguientes criterios:

Tesis P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, con número de registro digital: 2012594, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, con número de registro digital: 180345, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

Tesis 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, con número de registro digital: 2015679, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

Tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), publicada 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, de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."



finalidad de las "acciones o medidas afirmativas" en materia de igualdad sustantiva;³ (iii) el principio general de igualdad en las condiciones de trabajo;⁴ (iv) el principio de corresponsabilidad parental en la crianza y cuidados de hijas e hijos;⁵ y (v) el principio del interés superior de la niñez.⁶

Tesis 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 644, con número de registro digital: 2005528, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."

Tesis 1a./J. 30/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 789, con número de registro digital: 2014099, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES."

³ Reconocidas por el Tribunal Pleno, entre otros, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez y en el amparo directo en revisión 466/2011, fallado el veintitrés de febrero de dos mil quince; así como de manera reciente, por la Primera Sala, en el amparo en revisión 603/2019, resuelto en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno. De igual forma, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los siguientes casos: Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, párrafo 264; Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párrafo 141; Caso Guzmán Albaracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C, No. 405. párrafo 142; Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021, párrafo 66.

⁴ Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 123 de la Constitución General, 1 y 5 del Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 111) y 1, 3 y 4 del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, también de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 156).

⁵ Derivado del vínculo filial, a la luz de la reconceptualización de la figura de la patria potestad, en términos de la tesis 1a./J. 42/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 563, con número de registro digital: 2009451, de rubro: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.", así como de las figuras de la guarda y custodia y el régimen de visitas y convivencia, acorde con el principio del interés superior de la niñez y la satisfacción de los derechos de los menores de edad, reconocidos en los artículos 4o. de la Constitución General y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; entendiéndose como la responsabilidad conjunta que asiste a ambos progenitores (o a quienes ejercen la patria potestad y la función parental) de participar de manera activa en la crianza, educación y formación de sus hijas e hijos y en la toma de decisiones fundamentales respecto de éstos, de acuerdo con lo sostenido por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 392/2018, resuelto el diecinueve de febrero de dos mil veinte y en el amparo directo en revisión 6942/2019, resuelto el trece de enero de dos mil veintiuno, en consonancia con lo dispuesto por el preámbulo y los artículos 3, 5, 7, 8, 9 y 18.1 de la citada Convención de los Derechos del Niño, así como por el preámbulo y los artículos 5, inciso b) y 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁶ Resaltando el carácter prevalente y el trato especial y prioritario que exigen los derechos de los menores de edad y la importancia de su protección intensa y reforzada, como mandato expreso de



En el **apartado IV**, se aborda el estudio de las normas que se impugnan, iniciando por el artículo 22, párrafo segundo, que sustancialmente regula la medida legislativa controvertida.

A fin de establecer la metodología que procede aplicar en su examen de constitucionalidad, primero se analiza si se trata de una medida que pudiese encuadrar como una acción o medida afirmativa pensada por el legislador con objeto de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y varones en el ámbito laboral y/o familiar, puesto que, de ser así, el trato diferenciado que se le imputa como violatorio del principio de igualdad y no discriminación por razón de género no podría ser sometido a un escrutinio estricto, sino a uno de razonabilidad,⁷ deferente a la libertad configurativa del legislador y la protección reforzada del grupo o colectivo al que se pretenda favorecer.

Pues bien, a efecto de definir si debe ser examinada como una medida afirmativa, se aplica un análisis específico retomado de la doctrina, bajo los siguientes elementos: **(i)** la medida acepta un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, inmigrantes, personas en pobreza estructural, etcétera); **(ii)** existen y son identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o el ejercicio de sus derechos (por ejemplo, los ámbitos de la política, el mercado laboral, el acceso a la educación, etcétera); **(iii)** ese grupo resulta o ha resultado excluido de alguno de esos ámbitos por un tiempo considerable, de modo que su situación de sometimiento se perpetúa; y **(iv)** la medida adoptada es temporal y tiene la potencialidad de cumplir el propósito de eliminar, aminorar o revertir esa exclusión o sometimiento y/o cualquier efecto discriminatorio que sufra dicho grupo.

Así, todavía sin prejuzgar sobre su constitucionalidad, se estima que la medida no cumple con este último elemento pues, aunque prevé una temporalidad im-

los artículos 4o., párrafos noveno, décimo y décimo primero, de la Constitución General y 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, objeto de interpretación en la Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño y en la tesis 1a. LXXXII/2015 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES.", conforme a la cual este principio opera en una triple dimensión, a saber, como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento.

⁷ Véase la acción de inconstitucionalidad 215/2020, fallada en sesión de catorce de febrero de dos mil veintidós, en la que se determinó la aplicación de un escrutinio de razonabilidad, conforme al cual debe verificarse la existencia de una finalidad legítima y una relación entre ésta y el medio elegido.



plícita (tendrá vigencia mientras las hijas e hijos cursen los niveles escolares inicial y básico), ésta no es la temporalidad que caracteriza a las acciones afirmativas, cuya permanencia se refiere al tiempo necesario para eliminar la situación de desigualdad, desequilibrio y/o desventaja estructural que aqueja a un determinado grupo; aunado a que, en realidad, no tiene la finalidad de erradicar, aminorar o revertir una condición de exclusión o desventaja de las mujeres en el ámbito laboral, ni de remediar una situación de sometimiento, desigualdad o desequilibrio estructural en la organización y vida familiar respecto de dicho grupo, como correspondería a una genuina acción afirmativa.

Al respecto, se explica que, aun cuando, visto *prima facie*, el beneficio de reducción de la jornada laboral pretendió favorecer a las mujeres, al aminorar o aligerar la carga laboral (en su centro de trabajo), como un modo de reconocer la existencia de una doble jornada que amerita una consideración particular traducida en una especial condición de trabajo, ante su situación fáctica con motivo de sus cargas y responsabilidades familiares hacia sus hijas e hijos; su propósito expreso, conforme a la motivación legislativa, es que el tiempo que se libera se emplee en la crianza, cuidado y convivencia con los hijos e hijas, lo cual no se vincula con el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y varones, ni en el terreno laboral ni en el familiar.

Adicionalmente, se expone que, aunque disminuye la carga de trabajo de las mujeres en el centro laboral y ello les favorece materialmente, no actúa genuinamente como mecanismo que remedie o busque remediar la desigualdad y/o discriminación estructural que éstas han vivido en las relaciones familiares, sino busca reforzar la prevalencia del rol familiar asignado socialmente a ellas, por su género, de ser las responsables "naturales" del trabajo del hogar y del cuidado y crianza de sus hijas e hijos; puesto que no se libera tiempo de su jornada para dedicarlo a su crecimiento profesional, a su preparación o capacitación que les permita acceder a mejores puestos o cargos en el centro de trabajo o alguna actividad con esos fines, ni se pretende erradicar o atenuar algún efecto de desigualdad o discriminación en la asunción de las cargas familiares, sino, por el contrario, que puedan realizarlas en mayor medida o de mejor manera, porque se considera que son las indicadas para hacerlo.

De este modo, se concluye que la medida no constituye una auténtica acción afirmativa con fines equilibradores de la desigualdad o inequidad de facto existente entre mujeres y varones en los contextos señalados, sino solamente una condición de trabajo especial (cuya legitimidad como tal no se combate, ni



se pone en duda) en atención a la realidad de las mujeres trabajadoras que tienen cargas y responsabilidades familiares, a fin de que puedan compaginarlas con su trabajo remunerado; lo que se ve reforzado con el hecho de que igual beneficio laboral se concedió a los varones trabajadores que ejerzan en forma exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia de sus hijas e hijos, dejando claro que la idea del legislador no fue crear una medida afirmativa encaminada a eliminar o remover desigualdades de facto entre varones y mujeres en relación con el empleo, sino únicamente privilegiar un mejor desempeño de mujeres y varones trabajadores en el cuidado y crianza de sus hijas e hijos, favoreciendo a quienes, consideró, eran los que materialmente se encargaban de dichas tareas.

Por lo tanto, se indica que, al excluir tácitamente a los padres varones que comparten el ejercicio de la guarda y custodia con la madre o el otro responsable, el trato diferenciado entre varones y mujeres, previsto en la norma impugnada, debe someterse a un test de escrutinio estricto, a la luz del principio de igualdad y no discriminación, aplicando para tal efecto la metodología desarrollada en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, respecto de medidas legislativas que pueden tener un contenido prohibido de discriminación por dar un trato diferenciado a dos grupos de sujetos con base en una de las categorías establecidas en el artículo 1o. constitucional –como, en el caso, el género–, plasmada en la tesis de jurisprudencia P./ J. 10/2016 (10a.).⁸

De esta forma, en primer lugar, se determina que la medida tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa, toda vez que pretende que las mujeres traba-

⁸ "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, con número de registro digital: 2012589)



jadoras y, en su caso, los padres trabajadores a cargo de la guarda y custodia dediquen un mayor tiempo a la crianza y cuidado de sus hijas e hijos y puedan cumplir de mejor manera esas labores, a fin de que ello trascienda al bienestar de los menores de edad; lo cual, conforme al parámetro desarrollado en el apartado previo, sin duda es un fin, no sólo legítimo, sino imperativo, de acuerdo con los mandatos constitucionales y convencionales de protección a la niñez.

No obstante, posteriormente, se señala que no es idónea, puesto que, al margen de que se le reconozcan ciertos efectos materiales benéficos para sus destinatarios, entraña premisas y efectos contrarios al principio de igualdad y no discriminación que no admiten una justificación válida:

- (i) Su componente de género y mensaje valorativo perpetúan roles y estereotipos entre mujeres y varones en las relaciones familiares que trastocan la igualdad de facto y generan escenarios de discriminación; transmiten a los menores de edad ese mismo mensaje valorativo sobre la división y la consecuente desigualdad de género, reproduciendo sus prácticas; y, además, desconocen y transgreden el derecho y deber de los padres varones de asumir con plenitud su responsabilidad parental.
- (ii) Desatiende la corresponsabilidad parental de mujeres y varones en la crianza y cuidados de sus hijos, ya que, con independencia de la organización de las cargas familiares que asuman, compartiendo ambos la guarda y custodia, son igualmente responsables de dichas labores; de modo que están en una situación similar jurídicamente relevante.
- (iii) Inobserva el principio de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades entre los miembros de la pareja.
- (iv) Vulnera el principio de igualdad de trato en las condiciones de trabajo entre mujeres y varones.
- (v) Aunque no desconoce la existencia de familias homoparentales de varones que compartan la guarda y custodia de hijas e hijos, al estar dirigida sólo a madres y a determinados padres, tácitamente excluye también a aquellas personas que, sin ser progenitores o, inclusive, sin tener parentesco consanguíneo, legalmente tienen a su cargo la patria potestad y la guarda y custodia de menores de edad, o bien, realizan la función de la tutela sustitutiva de la patria potestad, la cual comprende labores de crianza y cuidados y no sólo facultades de representación jurídica y administración de bienes.



Por ende, se concluye que es patente la diferencia de trato en razón de género entre mujeres y varones, al excluir a un grupo de estos últimos y a otro grupo de personas y violentar diversos principios y derechos constitucionales, por lo que, reconociendo su legitimidad y mérito como condición especial de trabajo –no cuestionados–, no resulta idónea para el cumplimiento de su finalidad constitucional imperiosa; lo que hace innecesario continuar el examen de la restante grada del test.

Por otro lado, aunque la conclusión alcanzada ya deja de manifiesto la invalidez de la medida controvertida, se responde también al diverso argumento de la promovente, en el que sostiene que se viola el principio del interés superior de la niñez, al no tomarse en cuenta el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser cuidados por ambos progenitores para favorecer su sano desarrollo integral, que también se declara fundado, sobre la base de que, para la adopción de medidas que puedan afectar la esfera jurídica de menores de edad en lo individual, un cierto grupo o en general, el legislador debe atender al referido principio como norma de procedimiento y hacer una estimación de las repercusiones positivas o negativas que pueda entrañar la medida para aquéllos, explicitando su evaluación, de modo que quede evidenciada su ponderación en favor de dicho interés.

En este sentido, se apunta que, aun cuando en la iniciativa y el dictamen correspondientes, el legislador local dejó claro que la intención y finalidad del beneficio laboral era favorecer a las y los trabajadores que quedaron allí definidos, para que pudieran dedicar más tiempo al cuidado de sus hijas e hijos, estuvieran con ellos en sus horas de comida, les ayudaran en tareas escolares y actividades extraescolares y hubiera una mayor convivencia, lo que redundaría en la mejora del núcleo familiar y escolar, en aras de recuperar la cohesión del tejido social en la entidad, incluso, evidenciando problemáticas de salud pública relacionadas con la salud psicoemocional de los menores de edad y los índices de suicidio en este grupo; la ponderación no fue completa y no se privilegió cabalmente, pudiendo hacerlo, en mayor beneficio para éstos.

En relación con esto último, se explica que el legislador, al considerar solamente relevante la presencia de la madre en la crianza y cuidados de hijas e hijos y, en su caso, la del padre cuando falte la madre y sea éste quien se encargue en exclusiva de la guarda y custodia, perdió de vista la protección reforzada que merecen los menores de edad en general, pues implícitamente desconoció que éstos tienen derecho a ser criados y cuidados, con todo lo que esto implica, por ambos progenitores, padres o madres legales, en corresponsabilidad, por ser lo más indicado para su sano desarrollo integral; por lo que,



al negar el beneficio a los trabajadores varones que comparten la guarda y custodia, así como a las personas que, no siendo progenitores o padres o madres legales, ejercen respecto de ellos la patria potestad o la tutela sustitutiva de ésta, limitó esa protección y, con ello, indirectamente afectó a niñas, niños y adolescentes que legítimamente debían quedar comprendidos.

Como resultado, para eliminar el vicio de constitucionalidad, se invalidan las porciones normativas "las mujeres" y "los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a (sic) sus hijas e hijos que se encuentre (sic) en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio" del párrafo segundo del artículo 22,⁹ al igual que el diverso tercero transitorio del Decreto 226, por el que se adicionó dicha norma, dado su carácter accesorio e instrumental.

A su vez, se determina que el término "responsables", al que se refiere el párrafo segundo del citado artículo 22, no comprende únicamente a trabajadoras y trabajadores que sean padres o madres de menores de edad que estén cursando los niveles escolares señalados en el precepto y que ejerzan la guarda y custodia en solitario o conjuntamente con otro responsable, sino, además, a trabajadoras y trabajadores que, sin ser propiamente los progenitores o los que ejerzan legalmente la maternidad o paternidad de menores de edad, sean quienes tienen a su cargo la patria potestad y la guarda y custodia de éstos, o bien, ejerzan la tutela, es decir, con independencia de que exista o no un parentesco entre los menores de edad y quienes realicen las labores de crianza y cuidados.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez, considero, en primer término, que debió tenerse como impugnado todo el párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.¹⁰

⁹ **Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.**

"Artículo 22. ...

(ADICIONADO, P.O. 20 DE MAYO DE 2020)

"La jornada laboral para ~~las mujeres~~ responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. ~~Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio.~~"

¹⁰ **Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.**

"Artículo 22. La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.



En efecto, de la lectura integral del escrito por el que se promueve la acción, advierto que, aunque se señala como impugnado el artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa "Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio", se combate efectivamente la construcción normativa de todo el párrafo, al estimar que está basada en estereotipos de género conforme a los cuales las mujeres son las encargadas del cuidado de las hijas e hijos.¹¹

Lo anterior es confirmado por el propio fallo que, a efecto de determinar la naturaleza jurídica de la medida legislativa cuestionada y precisar en dónde radica el trato diferenciado, no sólo atiende a la porción normativa referida, sino a la totalidad del citado párrafo segundo, adicionado por virtud del Decreto 226, publicado en el Periódico Oficial Local el veinte de mayo de dos mil veinte.

Pues bien, partiendo de esta premisa, concuerdo con lo sostenido en la sentencia, en el sentido de que la norma controvertida no establece una acción afirmativa en favor de las mujeres, aunque con base en las siguientes consideraciones:

El Pleno se ha pronunciado sobre las acciones o medidas afirmativas,¹² definiéndolas como "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 y que, por su naturaleza, deben ser de carácter temporal, hasta tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues, una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer."

Estimo que no estamos ante una medida de este tipo, sino frente a una política pública en materia de cuidados que pretende compatibilizar el trabajo y las

"La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio."

¹¹ Véanse páginas 9, 24, 25, 26 y 28 del escrito inicial.

¹² Véanse la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez, así como las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, y 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas el veintinueve de septiembre y el dos de octubre de dos mil catorce, respectivamente.



responsabilidades familiares y, en ese sentido, está dirigida tanto a mujeres como a varones.

El hecho de reducir la jornada laboral de quienes tienen a su cargo el cuidado de menores de edad que estudien los niveles escolares inicial y básico no es una medida preferencial para las mujeres que busque revertir condiciones de desigualdad que históricamente han enfrentado, sino una política pública diseñada para que padres y madres puedan hacer frente a las responsabilidades que conlleva tener hijas o hijos pequeños.

No obstante, el diseño de la medida hace una distinción de trato entre mujeres y varones, pues a las primeras les concede este beneficio sin excepción y a los segundos solamente cuando tengan en exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia.

En este sentido, al haber hecho el legislador local una distinción en razón de género –categoría sospechosa, en términos del artículo 1o., párrafo último, de la Constitución General–,¹³ la norma debe someterse a un test de escrutinio estricto, en el que debe analizarse si: **(i)** cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa, **(ii)** se encuentra estrechamente vinculada con esta finalidad y **(iii)** es la menos restrictiva posible para efectivamente alcanzarla.¹⁴

Bajo una lectura muy amplia de la norma citada, podría aceptarse que la distinción entre mujeres y varones busca reconocer las dificultades adicionales que enfrentan las mujeres para la crianza, particularmente, las mujeres que trabajan y que, en tal sentido, la distinción cumple una finalidad constitucionalmente imperiosa.

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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."

¹⁴ "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse



Aun aceptando que esto sea así, lo cierto es que la norma no está estrechamente vinculada con esta finalidad, pues las mujeres no son las únicas responsables de la crianza y el cuidado de sus hijas e hijos y los varones no sólo son responsables a falta de una mujer, sino que a ambos corresponde llevar a cabo estas tareas.

A diferencia de la norma analizada en la acción de inconstitucionalidad 215/2020,¹⁵ que daba preferencia de acceso a determinadas mujeres que enfrentan condiciones específicas de vulnerabilidad, la norma que aquí se impugna está dirigida a todas las mujeres, lo que parte de la idea arraigada de que es a las mujeres a quienes corresponde dedicarse al cuidado de hijas e hijos, mientras que a los varones esto solamente les corresponde cuando no hay una mujer que se haga cargo.

La consideración de que dichos deberes parentales conciernen a las mujeres está basada en la construcción social del género femenino y es una visión que se hace patente desde los antecedentes legislativos de la norma impugnada, con afirmaciones como las siguientes: "Los niños y niñas utilizan su tiempo en juegos de video bélicos, uso excesivo de aparatos móviles y redes sociales, el *Internet* sin la supervisión adecuada nula (sic), en ese sentido, *al estar la madre y en su caso el padre más al pendiente de ellos*, el impacto en sus decisiones será menor", "esta reforma también va dirigida a los *hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de la figura materna*".

Tal consideración, reflejada en el texto de la norma cuya invalidez se demanda, profundiza la desigualdad estructural en la que han vivido las mujeres en la sociedad mexicana, al ser relegadas a ese rol con diversas consecuencias desfavorables para su desarrollo. Se trata de una norma construida sobre la

simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional." [Tesis P./J. 10/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página 8, con número de registro digital: 2012589].

¹⁵ Resuelta el catorce de febrero de dos mil veintidós.



base de estereotipos que colocan a la mujer como la principal encargada de la crianza de las hijas e hijos y a los varones únicamente como cuidadores subsidiarios.

En consecuencia, al no superar la segunda grada del test de escrutinio estricto, coincido en la invalidez de las porciones normativas del párrafo segundo del artículo 22 controvertido, que se indican en la resolución,¹⁶ así como la del artículo tercero transitorio del Decreto 226,¹⁷ también combatido y de carácter más bien instrumental, a efecto de eliminar la diferencia injustificada de trato entre mujeres y varones y contemplar el beneficio de reducción de jornada laboral para toda persona responsable de niñas, niños y adolescentes en los niveles educativos inicial y básico, cuya relación laboral se encuentre regida por la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 30/2017 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.) y 1a./J. 42/2015 (10a.), y aisladas 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) y 1a. XLIII/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. LXXXII/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1398, con número de registro digital: 2008547.

¹⁶ **Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.**

"Artículo 22. ...

"La jornada laboral para ~~las mujeres~~ responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la ley de educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. ~~Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentren en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio.~~"

¹⁷ P.O. 20 DE MAYO DE 2020.

[N. DE E. TRANSITORIOS DEL "DECRETO No. 226 POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS".]

"Artículo Tercero. Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente. ..."



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 195/2020.

En sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro e invalidó la porción normativa impugnada. La norma declarada inconstitucional establecía el beneficio de reducción de horario laboral a siete horas para madres y padres, y realizaba una distinción entre hombres y mujeres por dos razones: 1) porque en el caso de los hombres sólo pueden acceder al mismo si tienen de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia de sus hijos, y 2) porque en cualquier caso, a los hombres se les exige demostrar dicha circunstancia y el nivel escolar de sus hijos, mientras que a la mujer únicamente el nivel escolar. El Pleno consideró que la norma era discriminatoria y por ello resultaba inconstitucional.

Aunque fui parte de la mayoría en el asunto, no coincidí en algunas de las cuestiones metodológicas que sostuvo la mayoría del Pleno.

1. La medida analizada no es una acción afirmativa

Coincidió con la mayoría en que la medida analizada no es una acción afirmativa. La Primera Sala de esta Suprema Corte ha definido estas medidas como aquellas "*de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada o la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante*".¹

De la exposición de motivos de la norma impugnada se desprende que su objetivo no es generar condiciones de igualdad para la mujer en el trabajo o en las labores de cuidado. Transcribimos a continuación el párrafo conclusivo de la misma:

¹ Amparo directo en revisión 1464/2013, ver también la tesis de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.", derivada del mismo asunto.



"... De lo anterior es factible adicionar un párrafo al artículo 22 a la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, para que las mujeres que laboren en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Municipios, órganos autónomos constitucionales, desconcentrados y demás que señala la ley, tengan hijos e hijas estudiando en el nivel inicial y básico, se liberen de una parte de su tiempo de su jornada laboral y disfruten de un horario laboral de siete (sic) horas diarias de lunes a viernes, **con la finalidad de fomentar la convivencia con ellos en los horarios de comida, así mimos (sic) puedan ver las tareas escolares y otras actividades extraescolares, lo cual haría grandes diferencias para la mejora del núcleo familiar y escolar en nuestra entidad, además de recuperar el tejido social, esta reforma también va dirigida para los hombres que se hacen cargo de sus hijos y cumplen con las labores de la madre, tanto afectivas como de atención en el hogar, por la falta de la figura materna, en ese sentido, este proyecto busca crear, una cultura de igualdad y equidad entre el hombre y la mujer, prohibir toda forma de discriminación basada en el sexo y establecer el derecho de las personas a participar en condiciones de igual en la toma de decisiones políticas, por ello, las políticas públicas impulsadas por los gobiernos deben buscar el bienestar de las familias, preferentemente de los niños y niñas, de acuerdo a los estándares internacionales que mandata la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Internacional del Trabajo, y Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer ..."**

Así, el objetivo es generar beneficios en el núcleo familiar y, especialmente, en los niños y las niñas que se encuentran en los primeros niveles educativos. Por esa razón, considero que la norma no es una acción afirmativa encaminada a generar igualdad entre el hombre y la mujer para revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural. Por el contrario, como bien lo explica la sentencia, la norma, al hacer uso de esa marginación estructural en el diseño de la norma, reproduce estos mismos estereotipos y genera todo lo contrario a lo que una acción afirmativa debería buscar.

Sin embargo, difiero en que la sentencia afirma que la finalidad de la norma fue mejorar el desempeño de las mujeres en sus labores de crianza y sostener los roles diferenciados de género que tradicionalmente han ocupado las mujeres y hombres. Para mí esto es un efecto de la norma, no su objetivo. Me explico.

En la jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL



ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.", la Primera Sala sostuvo que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.

A mi parecer, la medida que se analiza en este supuesto se refiere más bien a la primera categoría señalada en la jurisprudencia anterior, es decir, es una medida en donde se adoptan ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva. El legislador observa una realidad fáctica que es desigual y la toma en cuenta para diseñar la norma y así lograr de manera más eficiente su objetivo.

Concretamente, en este caso, el legislador reconoció que hay personas que no se encuentran en un plano de igualdad porque tienen a su cargo labores de cuidado, y por ello estableció un ajuste a su favor, una jornada de horas reducida. Es decir, el legislador identificó que es la mujer quien normalmente tiene la carga del cuidado de los hijos y por ello, para asegurar que los niños, niñas y adolescentes tengan dicho acompañamiento, usa esa generalización para asignar al progenitor más probable el beneficio. Pero de ningún modo su objetivo directo es beneficiar a la mujer, de hecho, como se verá, logra todo lo contrario. Como bien lo sostiene la sentencia, el simple hecho de que se asuma que la norma genera un beneficio laboral, presupone estereotipos de género en el sentido de que las madres quieren laborar menos para estar con sus hijos.

Esta interpretación es compatible además con los criterios de la Segunda Sala en torno a leyes que establecen beneficios laborales y seguridad social distintos para el hombre y la mujer. Por ejemplo, en el amparo en revisión 405/2019 en el que se analizó una norma de seguridad social que exigía menos años de cotización a la mujer que al hombre para jubilarse, se señaló precisamente que no podía calificarse a la medida como una acción afirmativa *"porque de ningún modo tiene como propósito equilibrar las cargas que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad. Ello, porque además de que no tiene como efecto promover aceleradamente la igualdad de las mujeres en el desarrollo de las labores de cuidado en el hogar y de los hijos, tampoco tiene por objetivo eliminar las condiciones que originan discriminación en el trabajo."*



2. Examen de análisis para determinar si la medida resulta discriminatoria

En la discusión del Tribunal Pleno se abordó la problemática de identificar qué tipo de escrutinio se debe aplicar, según si se identificara que la norma es una acción afirmativa o no. La mayoría de los Ministros y Ministras, en los que me incluyo, estuvo de acuerdo con que, cuando se está en presencia de una acción afirmativa, se debe aplicar un escrutinio ordinario y no uno estricto.

Ahora bien, la cuestión con la que no estuve de acuerdo es que, a juicio de algunos Ministros y Ministras, de no ser una acción afirmativa automáticamente ello implica que se tiene que hacer un escrutinio estricto de la norma. A mi parecer, tal interpretación es incorrecta.

Como lo señalé antes, la Segunda Sala se ha topado en repetidas ocasiones con normas que establecen beneficios laborales distintos para hombres y mujeres. En fechas recientes se ha apartado de identificar a estas medidas como acciones afirmativas más bien identificándolas como medidas que reconocen una realidad fáctica para diseñar la norma.

En cuanto al examen con el que se deben analizar esas medidas, en el asunto citado anteriormente, amparo en revisión 405/2019, la Segunda Sala señaló lo siguiente:

"81. ... los criterios de este Alto Tribunal apuntan a que cuando se lleva a cabo un examen de igualdad y se está en presencia de una distinción basada en una categoría sospechosa, se debe llevar a cabo ese análisis desde un escrutinio estricto o reforzado. En principio, tal sería este caso porque la distinción legislativa reclamada se basa en el sexo del trabajador. Sin embargo, no se puede pasar inadvertido que en el presente caso quien acude a la instancia constitucional no es el integrante del grupo que el legislador consideró desfavorecido, pues el quejoso, al tratarse de un hombre, tiene la calidad de integrante del grupo dominante.

"82. En este sentido y dado que un escrutinio estricto o reforzado implica hacer el examen de la manera más estricta posible, haciendo difícil que una medida lo supere, sería ilógico pensar que este test debe ser aplicado en aquellos casos en que el legislador hace una distinción que presuntamente afecta a un grupo socialmente favorecido. Ello llevaría a nulificar la posibilidad de que el legislador adopte medidas encaminadas a la igualdad sustantiva de los grupos vulnerables o dentro de las categorías sospechosas. En este sentido, cuando se analiza una medida que busca proteger a un grupo desfavorecido, aun cuando se haga bajo las categorías sospechosas del artículo 1o.



constitucional, debe llevarse a cabo un análisis de razonabilidad y no un escrutinio estricto."

En este sentido, coincido con la Segunda Sala en que el examen de razonabilidad o el escrutinio ordinario deben ser aplicados a cualquier medida en que se esté haciendo una distinción en favor del grupo protegido por una categoría sospechosa, en este caso, las mujeres. Ello, a mi juicio, aplica en cualquier medida, no solamente en el caso de las acciones afirmativas.

Por ello, en este asunto sostengo que la medida analizada no es una acción afirmativa, sino una medida para garantizar la igualdad sustantiva o ajuste razonable y que, aun haciendo una distinción basada en una categoría sospechosa, al generar supuestos beneficios en el grupo vulnerable, se le debió correr un escrutinio ordinario y no un estricto.

3. La norma sí excluye a parejas homosexuales masculinas

Finalmente, considero que es incorrecta la conclusión de la mayoría en cuanto a que no hay una distinción que afecte a las familias compuestas por parejas homosexuales de hombres. Aunque es cierto como lo señala la resolución, que si se analiza cada hombre de manera individual la norma no hace una distinción, lo cierto es que sí hay una afectación diferenciada en el núcleo familiar y, específicamente, en los hijos e hijas de padres con esta composición, puesto que de ningún modo pueden acceder al beneficio que establece la norma. Es decir, los hijos de familias conformadas por dos padres, al no tener una mujer (sujeto beneficiado por la medida), no podrían verse beneficiados de la medida de reducción de horario.

Nota: La tesis aislada de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO." citada en este voto, aparece publicada con el número de identificación 1a. XLIII/2014 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 644, con número de registro digital: 2005528.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 171, con número de registro digital: 2017423.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 195/2020.

En la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 22, párrafo segundo, así como el tercero transitorio de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas:

"Artículo 22. ...

"La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio."

"Artículo tercero transitorio.

"Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente."

Durante la discusión del Pleno, el estudio de estas normas se dividió a partir de tres hipótesis:

La **primera**, se relaciona con aquellos casos en que las mujeres responsables de sus hijas e hijos, en determinadas circunstancias, tendrán una jornada laboral disminuida, de hasta 7 horas, lo cual se ve reflejado en el primer párrafo del artículo 22.

La **segunda**, establecida en la última parte del artículo 22 impugnado, reconoce aquellas situaciones en las que los hombres que tengan de manera exclusiva –no compartida con una pareja– la patria potestad, guarda y custodia de sus hijas e hijos también gozarán del beneficio de la jornada laboral disminuida.

Finalmente, la **tercera** se relaciona con los requisitos para que los hombres acrediten que se encuentren en la segunda hipótesis, siendo éste un documento expedido por la autoridad correspondiente.

Resolución del Tribunal Pleno: Se determinó declarar la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, en sus porciones normativas "las mujeres" y "Los hombres



que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio", de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas; así como la del artículo transitorio tercero del referido decreto, precisando que no es una acción afirmativa y debe ser analizada mediante un escrutinio estricto. Por otra parte, se determinó que dicho artículo 22, párrafo segundo, en las porciones normativas no invalidadas, deberá interpretarse en el sentido de que al referirse a "responsables", también incluye a quienes ejerzan la patria potestad, guarda y custodia o la tutela de los menores de edad, aun cuando no sean sus progenitores o madres o padres legales.

Estoy a favor de la sentencia y sus consideraciones separándome en una cuestión de la opinión expresada por la mayoría. Lo anterior, ya que, a mi juicio, nos encontramos frente a una **acción afirmativa** y, por ende, el análisis de ésta debe hacerse, a partir de un **test de escrutinio ordinario**.

Enseguida expondré mis argumentos a partir del análisis de la constitucionalidad de los artículos 22 y tercero transitorio de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, lo cual me llevará a determinar en un segundo momento que nos encontramos frente a una medida afirmativa cuya constitucionalidad se determinará finalmente a partir de un test de escrutinio ordinario.

Cuestión A. ¿El párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas vulnera el artículo primero constitucional al discriminar a mujeres y hombres por distintas razones? ¿El tercero transitorio de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas vulnera el artículo primero constitucional?

Para este punto, dividiré mis argumentos para hacer referencia a la primera pregunta y después a la segunda.

Respecto a la primera pregunta, opino como la mayoría del Pleno, en cuanto a que los preceptos aludidos del párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas son inválidos al contemplar una medida que no es idónea para el fin que buscaba el legislador.

El legislador buscó con esta medida procurar y propiciar una mejora en la calidad de las labores de crianza, cuidados y convivencia de adultos que ejerzan la patria potestad o la guarda y custodia, en términos del tiempo que dediquen a sus hijos, lo cual es un fin constitucionalmente válido.



Sin embargo, por más atinada que fuera la intención por los beneficios que se buscaban para las familias chiapanecas, la medida no es idónea puesto que parte de una concepción estereotípica de la labor que realizan las mujeres dentro del hogar y como madres y cuidadoras, así como de la labor que tienen los padres en relación con el cuidado de sus hijas e hijos. Partiendo de una premisa basada en un estereotipo de género, no se puede alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y genera un efecto mediante el cual se perpetúan los roles de género. Resulta aún más discriminatorio contra las mujeres, puesto que reafirma su papel dentro del hogar y a cargo de las hijas e hijos, lo cual refuerza la desigualdad frente a los hombres. De esa manera, la medida desconoce la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, así como las responsabilidades y oportunidades que tienen tanto mujeres como hombres en los ámbitos familiares y laborales.

Por lo tanto, apoyo el sentido del proyecto, respecto de las porciones que elimina del párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, puesto que de esa manera la medida podrá beneficiar a todas las personas que sean responsables de hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico, sin hacer distinciones entre mujeres y hombres ni entre quienes tienen la patria potestad y la guarda y custodia y quienes no la tienen. El párrafo segundo de esta manera incluirá a madres y padres con la patria potestad y guarda y custodia, a quienes la comparten, así como a quienes la ejercen en virtud de una relación con la madre o padre biológico o adoptivo de las niñas o niños. De esta manera se protegerá el interés superior de la niñez, al permitir que sean cuidados por ambos progenitores, con independencia del género que tengan y sin exigir que ejerzan la patria potestad, ni la guarda ni custodia. Negar el beneficio a los hombres, limita la igualdad que debe existir entre mujeres y hombres en la corresponsabilidad parental.

En este sentido, una medida legislativa que reproduce y perpetúa roles y estereotipos de género, no puede admitirse idónea para cumplir con su pretendido cometido de buscar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La medida también desconoce la corresponsabilidad parental pues el legislador entendió que sólo las mujeres y, en su caso, los hombres que ejerzan de manera exclusiva la patria potestad o la guarda y custodia serán beneficiados con la medida que plantea una jornada laboral reducida de una hora para poder dedicar ese tiempo adicional al cuidado de sus niñas y niños. De esta manera, el legislador deja de lado a hombres que no tienen la patria potestad o que comparten la guarda y custodia y que de cualquier forma están obligados a cumplir con sus obligaciones parentales. Estos hombres no podrán



acceder al beneficio de una jornada laboral reducida para involucrarse más en la crianza y cuidados de sus hijas e hijos, aun cuando las mujeres y hombres se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante.

Respecto a la segunda pregunta, resulta indudablemente claro que dicha porción normativa atenta contra el derecho a la igualdad y no discriminación, puesto que impone a los hombres una carga para que demuestren mediante un documento expedido por una autoridad competente que tienen la patria potestad, la guardia y custodia de sus hijas e hijos, para así poder ejercer el derecho a dicho beneficio de reducción de la jornada laboral.

Al declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 22, en consecuencia, se declara la invalidez del tercero transitorio, puesto que complementa al artículo 22.

Cuestión B. La medida del artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, resulta de igual forma una acción afirmativa.

Para analizar este punto, me remitiré a las obligaciones que ha contraído el Estado Mexicano al ratificar diversos instrumentos de derechos humanos e incluiré recomendaciones de órganos de derechos humanos de Naciones Unidas, perspectivas de la academia, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

I. Instrumentos internacionales de derechos humanos

La recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1965 (**R123**), parte de una base desde la cual **reconoce que muchas mujeres tienen problemas especiales originados por la necesidad de conciliar las responsabilidades laborales y familiares**. Asimismo, establece en el preámbulo que, muchos de los problemas pueden ser resueltos mediante la **aplicación de medidas que se apliquen a todos los trabajadores como la reducción de la jornada laboral diaria y de la semana**. Reconoce además que los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres no son exclusivos de las trabajadoras, sino de las familias y las sociedades, por lo que es necesaria una adaptación social continua para encontrar soluciones que sean convenientes con todas las personas involucradas, y que, para ello, los gobiernos y el sector privado consideren los problemas desde una perspectiva social, económica y jurídica.¹

¹ Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965 (R123), Preámbulo.



El artículo primero establece como principio general que las **autoridades alienten y faciliten el establecimiento de servicios que permitan a las mujeres cumplir armoniosamente con sus responsabilidades laborales y familiares.**

El artículo 11, párrafo segundo, establece que "debería prestarse toda la atención necesaria, en la medida de lo posible y de lo que las necesidades locales requieran, a las cuestiones que interesan particularmente a las **trabajadoras con responsabilidades familiares**, tales como la organización de medios de transporte público, la **armonización de los horarios de trabajo**, escolares y de servicios y medios de asistencia a la infancia, así como los necesarios para simplificar y aligerar, a bajo costo, las labores domésticas."

La recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (**R165**) de 1981, establece en su artículo 7 que "deberían adoptarse y aplicarse medidas para prevenir la discriminación directa o indirecta basada en el estado matrimonial o las responsabilidades familiares". Reitera en el diverso 17 que deben tomarse las medidas necesarias para que los trabajadores logren conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares, tales como reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo.²

La OIT mediante estos instrumentos establece como prioridad el papel que debe jugar el Estado al buscar medidas que apoyen a las personas (mujeres especialmente) con responsabilidades familiares. Entendiendo a la familia como un núcleo esencial dentro de una sociedad y tomando en cuenta que culturalmente, por los sistemas patriarcales, la mujer es quien realiza labores domésticas y de cuidado de la familia en una proporción mucho mayor frente a los hombres, las cargas de trabajo profesional y doméstico a las que se enfrentan las mujeres no resulta igualitario frente a los hombres.

Por lo anterior, los instrumentos obligan a México a implementar las medidas que sean necesarias para que las mujeres cuenten con apoyos y reducciones de horarios laborales para que logren cumplir con sus responsabilidades familiares.

Entendiendo la importancia de estas medidas para que las mujeres dejen de ser quienes cargan con mayores responsabilidades dentro de una familia y no tengan que sacrificar su vida profesional ni familiar, **otorgar a las mujeres en**

² Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (R165), art. 18.



Chiapas una reducción del horario laboral como una medida afirmativa, resulta necesario y oportuno.

Lo anterior concuerda con el sentido del proyecto, el cual considera que las acciones afirmativas tienen como objetivo lograr la eliminación de la discriminación histórica entre mujeres y hombres.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, ratificada por México en 1981, recuerda en el preámbulo la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos.

El artículo 4, párrafo primero, establece la definición de las acciones afirmativas en los términos siguientes: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.". El párrafo segundo señala que "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.**"

El artículo 11, fracción segunda, apartado c, establece la obligación de los Estados a tomar medidas adecuadas para "alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para **permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo ...**"

El artículo 16, fracción primera, apartado d, establece que las mujeres y los hombres tendrán "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;" y en el apartado f reitera que tendrán "los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos ... en todos los casos, **los intereses de los hijos serán la consideración primordial;**"

El proyecto alude a la corresponsabilidad parental, entendida como la responsabilidad en las labores de cuidado, educación, formación y en general todas las que implica la crianza, concluyendo que corresponde a ambos progenitores, tal como lo establece la Convención, por lo cual el artículo 22 sin las porciones



declaradas inválidas, cumple con los estándares en derechos humanos en beneficio de la mujer, al constituir una medida afirmativa, y en beneficio de las familias, al establecer que el interés de los hijos es primordial, por lo cual determina que ambos progenitores tienen los mismos derechos y responsabilidades. Este tribunal ha considerado en ocasiones previas a la corresponsabilidad parental como un principio que deriva de la igualdad del hombre y la mujer.

Aunado a lo anterior, la Convención establece que las medidas encaminadas a alcanzar la igualdad, no se consideran discriminatorias, por lo cual la intención del legislador de Chiapas de beneficiar a las mujeres no era discriminarlas. Dicha medida de cierta manera terminaba discriminando a las mujeres por partir de una base de estereotipo de género, pero el presente instrumento sostiene el hecho de que siempre y cuando una medida no resulte discriminatoria, establecer una diferenciación de trato para alcanzar un fin válido, es deseable.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará), ratificada por México en 1998, establece en el artículo 6 que, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, "el **derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales** basadas en conceptos de inferioridad o subordinación". El artículo 8 establece la **obligación de los Estados a "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres**, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer."

La Convención de Belém do Pará sostiene el proyecto en los términos actuales, en el sentido en que las porciones declaradas inválidas del párrafo 22, conllevaban un estereotipo de género que afectaba a las mujeres y privaba a los hombres de un derecho y obligación. Por lo cual, este tribunal está cumpliendo con sus obligaciones internacionales al eliminar las porciones inválidas del artículo 22 que implicaban un estereotipo de género, de conformidad con la presente Convención.

II. Perspectiva académica

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos determinó que, "las limitaciones enfrentadas por las mujeres no son inherentes a su sexo sino impuestas por



la cultura. Y entender también cómo esta construcción social de lo femenino y masculino se ha vuelto en contra del desarrollo humano al asignar un valor mayor a las tareas y funciones, responsabilidades y atributos considerados como propios del género masculino. Esta diferencia valorativa implica diferencias de poder, que se manifiestan en el ámbito público y privado y condicionan relaciones asimétricas entre hombres y mujeres.³

No es casualidad que en 1993, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la comunidad internacional señalara expresamente y por consenso que "los derechos humanos de la mujer y la niña, son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales" y, que la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad –en la vida política, económica, social y cultural– y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios.⁴

La lucha en los últimos años a nivel internacional por parte de las mujeres por contar con instrumentos internacionales que reconozcan y protejan sus derechos ha resultado en la existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos que toman como punto de partida la desigualdad histórica.

Así, con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo, y a nivel regional con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la perspectiva de género ha permeado en instrumentos de protección internacional que conforman una igualdad formal (*de iure*). Sin embargo, estamos lejos de alcanzar una igualdad real o sustantiva (*de facto*) para las mujeres y niñas en el mundo. De conformidad con las obligaciones impuestas a los Estados signatarios de los anteriores instrumentos, cada Estado debe propiciar las condiciones para el ejercicio y goce de los derechos por parte de las mujeres en igualdad y no discriminación,⁵ así como garantizar el respeto, defensa, promoción y protección de estos. Los Estados están entonces obligados a implementar acciones integrales, tanto a **nivel legislativo**, como a nivel de **políticas públicas**, para cumplir con sus obligaciones internacio-

³ Méndez, Juan y Pacheco, Gilda, "El desarrollo de proyectos en derechos humanos con perspectiva de género". Ponencia presentada en el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 14 a 25 de junio de 1999, San José, Costa Rica.

⁴ Torres, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, San José, Costa Rica. Vol. 47, pág. 229.

⁵ Torres, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, San José, Costa Rica. Vol. 47, pág. 229.



nales en materia de respeto, protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y niñas.

La desigualdad histórica entre mujeres y hombres, así como los estándares de igualdad y no discriminación presentes en los instrumentos de derechos humanos, llevan a los Estados a tener que implementar acciones específicas tendientes a superar la asimetría, desigualdad y discriminación existente, para lo cual se requiere un trato desigual que tome en cuenta las diferencias. Este trato desigual se traduce en las medidas de acción afirmativa (discriminación positiva), que tienen un carácter temporal para corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho y de desigualdad respecto a los hombres.⁶ Aunque las Constituciones de los Estados en América Latina garanticen la igualdad entre el hombre y la mujer, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en prácticamente todos los ámbitos de la esfera pública, por lo que la discriminación positiva adquiere una relevancia importante en nuestro país.

De acuerdo con la agencia de Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres), es necesario tener presente el espíritu de las medidas como mecanismos compensatorios para alcanzar la igualdad sustantiva, puesto que las medidas intentan erradicar diversas formas de discriminación que se ven reflejadas en instituciones, así como en la cultura de un país y la ideología de género que predomina. La igualdad sustantiva consiste en tener igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y no discriminación. Aplicar las medidas como estrategia para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres debe reflejarse en que las mujeres reciban un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como el acceso a determinados bienes.⁷

III. Comité CEDAW

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general número 5 en 1988 determinó que sigue siendo necesario tomar medidas tendientes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer, por lo cual recomendó a los Estados Parte que hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la **acción positiva**, el trato

⁶ Torres, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, San José, Costa Rica. Vol. 47, pág. 233.

⁷ La Igualdad de Género, ONU Mujeres, p. 5 [foll igualdadG 8pp web ok2.pdf (unwomen.org)].



preferencial o los sistemas de cuotas para hacer que progrese la integración de la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo.⁸

En relación con el noveno informe periódico de México, el Comité indicó que continuaba preocupado por "el hecho de que los estereotipos ... persistentes sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, así como las formas interseccionales de discriminación y la cultura machista profundamente arraigada en el Estado Parte, sigan impidiendo avanzar en la promoción de la igualdad de género."⁹ Para ello, el Comité recomendó a México que "adopte una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y elimine las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres."¹⁰

Naciones Unidas y la academia resaltan que la desigualdad, la discriminación y los estereotipos de género se encuentran arraigados en las culturas latinoamericanas, lo cual se ve reflejado en normas, leyes, reglamentos y políticas públicas que no atienden la problemática de raíz y que, por omisión, quizás, perpetúan roles de género basados en estereotipos que conllevan la marginalización de las mujeres, así como a la desigualdad y discriminación en diversos ámbitos. Las acciones afirmativas se han usado para cerrar la brecha poco a poco, por lo cual este tribunal debe tomar en cuenta que a nivel internacional se nos recomienda que implementemos en mayor medida acciones afirmativas para promover la igualdad y no discriminación, así como una estrategia particular para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios.

IV. Jurisprudencia internacional

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha tenido desarrollos doctrinarios sobre las medidas afirmativas, estableciendo que "pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos. También ha determinado que no habrá discriminación, si una distinción

⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación número 5 (Séptimo periodo de sesiones, 1988).

⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 19.

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 20.



de tratamiento está orientada legítimamente (sin fines arbitrarios), es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia."¹¹

En la Opinión Consultiva 4/84 de 1984 sobre una propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica, relacionada con la naturalización, la Corte determinó que "por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque **no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.**"¹² Además, la Corte IDH cita a la Corte Europea de Derechos Humanos en un caso de Bélgica de 1968, recordando que dicha Corte ha definido que "**sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable.**"¹³ En esa línea, reitera la Corte IDH que, "no habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas".¹⁴

Además, la Corte Interamericana ha indicado que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁵

En el caso de *Karlheinz Schmidt Vs. Alemania*, el Tribunal Europeo determinó que, en relación con el artículo 14 que prohíbe la discriminación, "**un trato diferenciado es discriminatorio si no persigue un objetivo legítimo** o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se busca alcanzar".¹⁶ Aclara asimismo que, los Estados Partes

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados", Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización, párr. 56.

¹³ ECHR, case "*relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*", (*merits*), *Judgement of 23 July 1968*, p. 34.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización, párr. 57.

¹⁵ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas *Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, párr. 264.

¹⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Karlheinz Schmidt Vs. Alemania*, Ser. A, No. 291-B, 18 de julio de 1994, párr. 24.



cuentan con un margen de apreciación para determinar si, y hasta qué punto, hacer diferencias en situaciones similares justifica un tratamiento distinto.¹⁷

En la misma línea, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas determinó en el caso *Broeks contra Países Bajos* que, "el derecho a la igualdad ante la ley y a la protección de la ley sin discriminación alguna no implica que todas las diferencias en el trato sean discriminatorias. Una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no implica una discriminación, la cual se encuentra prohibida en términos del artículo 26".¹⁸

La Corte Interamericana por su lado, ha determinado en varios casos su postura sobre el papel que han jugado y juegan los estereotipos de género en nuestros países latinos. En el famoso caso mexicano de *Campo Algodonero*, la Corte consideró que "... el estereotipo de género se refiere a una concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado ... es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial ..."

"La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer."¹⁹ La Corte ha determinado de forma clara que los "... estereotipos de género son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y respecto de los cuales los Estados deben tomar medidas para erradicarlos."²⁰ Cuando se utilizan estereotipos en las investigaciones de violencia contra la mujer se afecta el derecho a una vida libre de violencia, más aún en los casos en que su empleo por parte de los operadores jurídicos impide el desarrollo de investigaciones apropiadas, denegándose, además, el derecho de acceso a la justicia de las mujeres. A su vez, cuando el Estado no desarrolla acciones

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Karlheinz Schmidt Vs. Alemania*, Ser. A, No. 291-B, 18 de julio de 1994, párr. 24.

¹⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *S.W.M. Broeks contra Holanda*, Comunicación No. 172/1984, párr. 13.

¹⁹ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párr. 401.

²⁰ Corte IDH. *Caso Espinoza González Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C, No. 289, párr. 268.



concretas para erradicarlos, los refuerza e institucionaliza, lo cual genera y reproduce la violencia contra la mujer.²¹

Atendiendo a los criterios de la Corte Interamericana, este tribunal se encuentra obligado a ejercer un control de convencionalidad, lo cual nos lleva a acatar la obligación de tomar medidas en México para erradicar los estereotipos de género, puesto que son incompatibles con los derechos humanos. En ese sentido, resulta relevante retomar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, quienes han resaltado en distintos casos que el fin justifica los medios, en cuanto a que, si el fin es legítimo y constitucional y atiende discriminaciones y desigualdades, resulta congruente con el derecho internacional de los derechos humanos establecer medidas y acciones que conlleven un trato diferenciado.

Cuestión C. Al tratarse de una medida de acción afirmativa, debe aplicarse a la misma un test de escrutinio ordinario.

Para esta cuestión, resulta relevante remitirme a la discusión que sostuvimos en el Pleno de este tribunal el pasado 17 de febrero de 2022. En dicha discusión, determinamos que existen dos tipos de test en función de si se trata de una acción afirmativa o en función de si no se trata de una acción afirmativa:

- Si se tratare de una acción afirmativa, procedería someter la medida un test de escrutinio ordinario;
- Si no se tratare de una acción afirmativa, procedería someter la medida a un test de escrutinio estricto.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que la naturaleza de la medida no es la de una auténtica acción afirmativa con fines equilibradores de la desigualdad o inequidad de facto existente entre mujeres y varones en esos contextos; sino únicamente la de una condición de trabajo especial en atención a la realidad de las mujeres trabajadoras de Chiapas, que tienen cargas y responsabilidades familiares, a fin de que puedan compaginarlas con su trabajo remunerado.

Yo no comparto la postura de la mayoría, pues considero que sí es posible considerar que estamos ante una acción afirmativa, pero no en razón de los estereotipos. Sino que hay una acción afirmativa porque se pretende –aun de una

²¹ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C, No. 362, párr. 236.



forma malograda— combatir la histórica desigualdad que ha habido entre hombres y mujeres en materia laboral.

Así, tenemos una entidad individualizable (las mujeres); un ámbito identificable para su desarrollo (el ámbito laboral); una exclusión y discriminación histórica de las mujeres en el campo laboral y una medida que tiene el propósito de eliminar los efectos discriminatorios que sufren las mujeres trabajadoras que tienen a su cargo labores de crianza.

Ahora, no desconozco que esta acción afirmativa puede considerarse como sumamente malograda porque, a pesar de su intención de eliminar o revertir la desigualdad histórica, perpetúa estereotipos de género respecto de las mujeres y continúa asignándoles un rol prioritario y casi exclusivo en la crianza de las hijas e hijos.

Sin embargo, a pesar de estos estereotipos que perpetúa, considero que no puede dejarse de lado la intención del legislador de otorgar un beneficio a las mujeres y aminorar la desigualdad que enfrentan en el ámbito laboral. Por ello, considero que sí hay una acción afirmativa, aunque pueda considerarse deficiente.

En ese sentido, el test que corresponde aplicar a la medida de acción afirmativa del artículo 22 es un test de escrutinio ordinario, del cual resulta que sí se trata de una medida razonable y proporcional y, por ende, válida y constitucional. Debe tomarse en cuenta que el legislador consideró la necesidad de proteger a un grupo mediante una medida que resultaría favorable, al reducir la duración de la jornada laboral.

V. Conclusión

El artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, contiene una diferenciación de trato por razón de género entre mujeres y varones al hacer exclusión de un grupo de estos últimos, y de otro grupo de personas, y desconoce diversos principios y derechos constitucionales, por lo que no resulta idónea para el cumplimiento de su propósito constitucional imperioso, en los términos explicados.

Estoy de acuerdo con esto, así como en la noción de que la igualdad entre el hombre y la mujer, de la cual deriva la corresponsabilidad parental, lleva intrínseco el derecho de los niños y niñas de ser cuidados por ambos progenitores, de ahí que negar el beneficio a los hombres limita dicha protección y vulnera el interés superior de la niñez, como acertadamente establece la sentencia.

No obstante lo anterior, como lo expuse anteriormente, considero que la legislación impugnada constituía una acción afirmativa, si bien una deficiente, por lo que



debió haberse analizado bajo un test de escrutinio ordinario, y no estricto, como se realizó en esta sentencia.

Los instrumentos internacionales de los cuales México es Parte establecen la inequívoca obligación del Estado Mexicano de: (i) adoptar medidas que armonicen la vida profesional y familiar de las personas, (ii) definir como no discriminatorias las medidas destinadas a satisfacer las necesidades de personas que requieren protección especial, (iii) crear igualdad de oportunidades entre trabajadores, sin distinción de sexo o género y (iv) reconocer que en gran medida son las mujeres quienes tienen mayores dificultades para conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.

De manera particular, México tiene una obligación de implementar medidas que busquen cerrar la brecha de desigualdad y discriminación puesto que la cultura machista y patriarcal de nuestro país sigue perpetuando roles de género que discriminan de manera directa a millones de mujeres en México.

Por lo anterior, reitero que estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, en tanto considero que el artículo 22 y el tercero transitorio de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas deben declararse inválidos por perpetuar estereotipos de género negativos para las mujeres, y mantener la noción de que son las mujeres quienes deben hacerse cargo de las labores de crianza de las hijas e hijos.

Sin embargo, en cuanto al análisis que debía hacerse de dicha norma, considero que al tratarse de una –malograda– medida afirmativa tendiente a alcanzar que las mujeres en Chiapas gocen de un beneficio profesional que les permita cumplir con sus responsabilidades familiares, el escrutinio que debía aplicarse era ordinario, no estricto.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 18 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18, FRACCIÓN XI, DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE CULTURA Y JUSTICIA CÍVICA PARA EL ESTADO DE NAYARIT, ADICIONADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NAYARIT EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. OBLIGAR A LA CIUDADANÍA A CONTAR CON UNA AUTORIZACIÓN PARA USAR EL ESPACIO PÚBLICO, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A ESTOS DERECHOS.

V. LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE ASOCIACIÓN. SI BIEN ES CIERTO QUE SU EJERCICIO EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS GENERA MOLESTIAS O DISTORSIONES Y TIENE INJERENCIA EN EL EJERCICIO DE DERECHOS DE TERCEROS, TAMBIÉN LO ES QUE LA DEMOCRACIA REQUIERE UN ALTO GRADO DE TOLERANCIA AL PLURALISMO Y A LA MANIFESTACIÓN SOCIAL PÚBLICA.

VI. INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ESTADO DE NAYARIT. LA NORMA QUE SANCIONA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO POR NO CONTAR CON LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE, VIOLA LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, APARTADO A, FRACCIÓN XVI,



DE LA LEY DE CULTURA Y JUSTICIA CÍVICA PARA EL ESTADO DE NAYARIT, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SU EJERCICIO MEDIANTE LA MANIFESTACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO NO PUEDE CONDICIONARSE A LA OBTENCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN O PERMISO, PUES CONSTITUIRÍA UNA CENSURA PREVIA DE LOS MENSAJES Y HARÍA DEPENDER SU DIFUSIÓN DE UNA DECISIÓN DE LAS AUTORIDADES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE CULTURA Y JUSTICIA CÍVICA PARA EL ESTADO DE NAYARIT, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Norma impugnada: artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la **Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit**, adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el 2 de junio de 2021.

Señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1o., 5o., 6o. y 9o. de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; 1, 2, 13 y 15 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**; y 2, 19 y 21 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**.



	Apartado	Criterio y Decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	5 – 6
III.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	6 – 8
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	El Poder Ejecutivo estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: " ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. "	8 - 9
V.	ESTUDIO DE FONDO	La materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se centrará en el análisis de la disposición legal establecida por el Congreso del Estado de Nayarit, la cual prevé como infracción contra la seguridad ciudadana el "[u]sar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello".	9 – 24
VI.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA	Se declara la invalidez de la fracción XVI, apartado A del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit , mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de junio de 2021 .	25
VII.	RESOLUTIVOS	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.	25 – 26



SEGUNDO. Se declara la invalidez del **artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit**, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en atención a lo expuesto en los apartados V y VI de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de octubre de dos mil veintidós**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

I. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras

1. Por escrito presentado el dos de julio de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo **14, apartado A, fracción XVI**, de la **Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit**, adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el dos de junio de dos mil veintiuno; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma, respectivamente, al Congreso y el gobernador, ambos del Estado de Nayarit.



II. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez

2. La promovente estima violados los artículos 1o., 5o., 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- El artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit establece como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello, lo que vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.

- Entre otras razones, porque la ley que contiene la norma impugnada no identificó un procedimiento de autorización para el uso del espacio público, por lo que no se tiene certeza acerca del alcance y efectos de la autorización de mérito.

- Si bien una diversa fracción reconoce que existen causas de justificación que no serán constitutivas de infracción aun y cuando se impida o estorbe el uso de la vía pública, debe considerarse que dicha excepción no se extiende a la disposición impugnada, pues aplica exclusivamente para el caso de "impedir" o "estorbar" el uso de la vía pública, no así para "usar" el "espacio público", sin perjuicio de que el uso en sí mismo persiga un fin lícito o se dé en ejercicio de las libertades y derechos fundamentales.

- En suma, al prever la norma una sanción por usar el espacio público si no se tiene el correspondiente permiso se considera que puede tener un impacto en el ejercicio de las libertades, pues no debe desconocerse que en una sociedad democrática, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales, se realizan justamente en el espacio público, por lo que no es dable exigir autorización estatal previa ni establecer una sanción administrativa consistente en una multa de 11 a 20 veces la unidad de medida y actualización o bien arresto de 13 a 24 horas.



- Así, estima que la norma condiciona el ejercicio a la libertad de reunión en espacios públicos a la previa autorización estatal y calificar como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana hacer uso del espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello.

III. Admisión de la acción de inconstitucionalidad

3. Mediante proveído de siete de julio 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 **103/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por auto de nueve de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** la acción relativa, ordenó dar vista a los órganos Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

IV. Informes de las autoridades

5. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, en relación con los cuales debe precisarse lo siguiente:

6. En el informe del **Poder Legislativo del Estado de Nayarit**, rendido por el **jefe de la Unidad Jurídica** como representante jurídico del **Congreso del Estado**, sustancialmente solicitó se realice un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación minucioso para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de la fracción XVI del apartado A del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que las disposiciones cuestionadas son producto del ejercicio de las atribuciones del legislador del Estado de Nayarit y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema.

7. Asimismo, señala que debe tenerse en cuenta que la norma ahora impugnada se emitió a efecto de fortalecer las medidas y garantizar la movilidad



en el Estado de Nayarit, debido a que no obstante que el Gobierno del Estado ha implementado una serie de acciones dirigidas a mitigar y controlar la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), resulta necesario dictar medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria ocasionada por dicho agente patógeno.

8. La medida legislativa a la que recurrió el Congreso resulta la menos restrictiva y satisface los mayores criterios de idoneidad y proporcionalidad, tomando en cuenta una causa de fuerza mayor tal como la pandemia producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

9. Informe del **Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, representado por el secretario de Gobierno**, en el que manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, promulgó y publicó en el Periódico Oficial la norma cuya invalidez se reclama.

10. Destaca, que por disposición constitucional dicho Poder se encuentra impedido a negarse a promulgar las leyes y decretos expedidos por la Legislatura Local.

V. Cierre de instrucción

11. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de **dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno** se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible



contradicción entre un precepto de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, y las libertades de expresión y reunión.

II. Oportunidad

13. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

14. En congruencia con lo anterior, 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, textualmente establece:

"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."

15. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

16. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el **miércoles dos de junio de dos mil**



veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el **jueves tres de junio** y **concluyó el viernes dos de julio de dos mil veintiuno**.

17. Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el último día del plazo, es claro que su interposición resulta oportuna.

III. Legitimación

18. La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

19. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

20. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,² establecen que las partes deben compa-

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

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

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

² **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."



recer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

21. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el **presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el **siete de noviembre de dos mil diecinueve**, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo **dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro**.³

22. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento interno;⁵ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el numeral 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶

23. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de un precepto de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, que establece como infracción administrativa el uso de espacio público sin contar con autorización, lo cual estima violatorio de las libertades de expresión y reunión. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II,

³ Foja 30 del expediente.

⁴ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

⁵ "**Artículo 18.** ... La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

⁶ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

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



inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

IV. Causas de improcedencia

24. 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.

25. En el caso, el Poder Ejecutivo estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas, se limitó únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁷

26. Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

V. Estudio

27. Es menester reiterar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se centrará en el análisis de la disposición legal establecida por el Congreso del Estado de Nayarit, la cual prevé como infracción contra la seguridad ciudadana el "[u]sar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello". El texto de dicha disposición señala a la letra:

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



"**Artículo 14.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana: ...

"A. En materia de seguridad ciudadana: ...

"XVI. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello; y, ..."

28. A juicio de la Comisión accionante el precitado precepto vulnera las libertades de expresión y reunión reconocidas por los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

29. Afirma que la norma deviene indeterminada y da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuándo se actualiza la hipótesis legal e impide que los usuarios puedan saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

30. Ahora bien, de los conceptos de invalidez sintetizados se advierte que éstos se encuentran encaminados a demostrar una eventual violación a las libertades de expresión, reunión y asociación, prerrogativas que, se adelanta, comúnmente amparan el desarrollo de actividades tales como las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones. En tal virtud, sin dejar de reconocer que el "uso del espacio público", abarca una amplia gama de actividades cotidianas y excepcionales, la presente resolución se enfocará en aquellas que guardan una mayor afinidad con el parámetro de regularidad que se estima vulnerado, a saber, las **libertades de expresión, reunión y asociación**.

31. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez antes sintetizado. A fin de arribar a esta conclusión se retomarán las consideraciones expresadas por este Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 89/2021** en sesión de **tres de octubre de dos mil veintidós**, en la que se analizó una norma con idéntico contenido normativo.⁸

⁸ Sometida a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del



32. En dicho precedente el Tribunal Pleno consideró que obligar a la ciudadanía a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.

33. Para ello, retomó las consideraciones relativas al papel que tiene la utilización del espacio público, mismas que fueron establecidas por este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**,⁹ y recientemente la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**,¹⁰ en la que también determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado.¹¹

34. En aquellos asuntos se estableció que el **espacio público** es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión –reconocida en el artículo 6o. de la Constitución Federal–¹² en estos espacios es la vía

Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Legislativo Número 321, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

⁹ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

¹⁰ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

¹¹ **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

"**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana: ...

"**III.** Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."

¹² "**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."



más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

35. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos –reconocida en el artículo 9o. de la Norma Fundamental¹³ necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.

36. Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

37. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.

38. Tratándose del precepto aquí cuestionado, resulta conveniente señalar que de conformidad con el artículo 9, fracción I, de la propia Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, el espacio público lo constituye, entre otros lugares, las "plazas, calles, avenidas, calzadas, vías terrestres de comuni-

¹³ **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."



cación, jardines, parques o áreas verdes y deportivas" ubicados en el Estado de Nayarit.

39. A partir de lo anterior, atendiendo también a la acepción gramatical¹⁴ puede concluirse que los espacios y áreas públicas se refieren a espacios comprendidos dentro de un territorio –en este caso del Estado de Nayarit– que forman parte del Estado y que son accesibles a todos los habitantes y a quienes visiten dichos territorios. Esto es, se trata de un concepto que encuadra en la categoría de bienes de uso común como lo son las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros.¹⁵

40. Ahora bien, como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.

41. El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de

¹⁴ **Diccionario de la Lengua Española RAE**

espacio (sic)

"Del lat. *spatium*.

"1. m. Extensión que contiene toda la materia existente.

"2. m. Parte de espacio ocupada por cada objeto material.

"3. m. espacio exterior.

"4. m. Capacidad de un terreno o lugar.

"5. m. Distancia entre dos cuerpos."

público, ca

"Del lat. *publicus*.

"1. adj. Conocido o sabido por todos.

"2. adj. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.

"3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra administración. Colegio, hospital público.

"4. adj. Dicho de una cosa: Accesible a todos.

"5. adj. Dicho de una cosa: Destinada al público.

"6. m. Conjunto de personas que forman una colectividad. ..."

¹⁵ **Ley General de Bienes Nacionales**

"Artículo 7. Son bienes de uso común: ...

"XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; ...

"XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, ..."



asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y si existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues con la estipulación tildada de inconstitucional se puede impedir el uso del espacio público por no contar con la autorización.

42. Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

43. Por tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

44. Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.

45. Ahora bien, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la fracción XVI, apartado A, del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, podría ser leída a la luz de la fracción XV del propio numeral 14 de la misma ley, la cual, considera igualmente como infracción contra la seguridad ciudadana el impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello; pero que se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica.¹⁶

¹⁶ "Artículo 14. Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

"A. En materia de seguridad ciudadana: ...



46. Sin embargo, dicha porción normativa resulta insuficiente para reconocer la validez de la diversa fracción XVI, pues además de que **se refiere a una infracción diversa a la aquí analizada**, que sanciona el impedir o estorbar el uso de la vía pública –*contrario a hacer uso del espacio público sin autorización, que es el supuesto que aquí se analiza*–; este Tribunal Pleno advierte que el artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Justicia Cívica (aquí analizado), al tratarse de una infracción que da lugar a la imposición de una multa, como parte del derecho administrativo sancionador le debe ser aplicable **el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad**, normalmente referido a la materia penal que se encuentra previsto en el numeral 14 de la Constitución Federal.

47. Con relación a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera oportuno retomar las consideraciones que se sostuvieron al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**.

48. En dicho precedente se sostuvo que el tercer párrafo del artículo 14 constitucional¹⁷ previó la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribía la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

49. De esa forma, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad puni-

"XV. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

"Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica; ...

"Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y XVI se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas."

¹⁷ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna ...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."



tiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

50. Se dijo que, de un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

51. Es por ello que, por sanción administrativa se debe entender un castigo infligido por la administración a un administrado, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

52. Así, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

53. De esta forma, se afirmó que el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo.

54. Por lo anterior, este Pleno sostuvo que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.



55. Se reconoció que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

56. Siendo labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos 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.

57. Sentadas las premisas de que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, el Pleno –*en aquel precedente*– procedió a desarrollar su contenido.

58. Se mencionó que el principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los Poderes Ejecutivo y Judicial, –*este último a través de la analogía y mayoría de razón*– configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

59. Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: **(1)** el de reserva de ley; y, **(2)** el de tipicidad. Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben



estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

60. Por su parte, se sostuvo que el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

61. Por ello, la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, **sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.**

62. Así se sostuvo que, para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

63. En este orden de ideas, el Pleno consideró que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, **sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.**



64. Se mencionó que, para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el Juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

65. Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, este Tribunal Pleno infirió de la interpretación del Texto Constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

66. Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Constitución Federal, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse.

67. En vista de las consideraciones anteriores, es claro que el entendimiento que este Tribunal Pleno le ha dado al principio de legalidad en su vertiente de



taxatividad es en el sentido de que dicho mandato dicta que las conductas descritas como ilícitas deben ser claras **sin necesidad de acudir a complementaciones legales o interpretaciones jurídicas que llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma**. Así, para cumplir a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el operador jurídico, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha dicho, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

68. En ese sentido, es claro que la constitucionalidad de la infracción prevista en la fracción XVI, apartado A, del artículo 14 de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, no puede salvarse con una lectura sistemática de la fracción XV del mismo precepto, pues ello equivaldría a extrapolar una excepción (causa justificada para ello) que el legislador del Estado de Nayarit previó para una infracción en específico y aplicarla a otra diversa; siendo ello precisamente lo que se encuentra prohibido por el principio de tipicidad previsto en el numeral 14 constitucional, pues no se puede acudir a interpretaciones jurídicas que llevan al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

69. Máxime cuando la fracción analizada no lo establece en esa forma, sino que la pretensión del legislador es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haga una labor integradora de la norma analizada para salvar su constitucionalidad.

70. Cabe mencionar que sobre dicho principio *—aunque en materia penal—* este Pleno ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones el sentido de que si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, **ello no es admisible tratándose de normas que establecen infracciones y sanciones jurídicas** en virtud del principio de legalidad y sus vertientes de reserva de ley, prohibición de la aplicación retroactiva de la ley y taxatividad.



71. Ello se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia **P./J. 33/2009**, de rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."¹⁸

72. Además, es importante mencionar que en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**¹⁹ a que se hizo referencia, y en el que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado, este Tribunal Pleno no consideró que la fracción II de dicho artículo que establece que existe causa justificada para la configuración de la infracción de impedir o estorbar la vía pública "*siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica*";²⁰ pudiese salvar la constitucionalidad de la norma prevista en la fracción III, ya que el análisis de constitucionalidad en dicho precedente se ciñó al análisis preciso de la norma impugnada, pues como se adelantó se trata de normas de derecho administrativo sancionador que establecen la tipificación de conductas que dan lugar a una infracción, sin poderse acudir a interpretaciones que rayan en la creación legal.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124.

¹⁹ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

²⁰ **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: ...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;

"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."



73. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 14, apartado A, fracción XVI**, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, al ser violatorio de los derechos de libertad de expresión y de asociación consagrados en los numerales 6o. y 9o. de la Constitución Federal; 13²¹ y 15²² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 19²³ y 21²⁴ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²¹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 13

"Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

²² **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"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."

²³ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 19

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya



VI. Efectos

74. 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,²⁵ 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.

75. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el dos de junio de dos mil veintiuno.

76. La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

Por lo expuesto y fundado,

sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

²⁴ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 21

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

²⁵ **"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."



SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, en atención a lo expuesto en los apartados V y VI de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, así como con razones adicionales, respecto del apartado V, relativo al estudio, consistente en declarar la



invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 103/2021.

En sesión celebrada el seis de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **declaró la invalidez** del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit,¹

¹ **Artículo 14.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

A. En materia de seguridad ciudadana:



que **sanciona** con una multa de once a veinte veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) o con arresto de trece a veinticuatro horas, **a quien haga uso del espacio público sin contar con autorización.**

En la sentencia se reitera la amplia jurisprudencia de este Alto Tribunal con relación a la libertad de expresión y de manifestación de ideas, como elementos fundamentales de la democracia mexicana. Entre otras cuestiones, se hace énfasis en que cualquier norma que prohíba usar el espacio público o exija contar con autorización para usarlo, sería frontalmente opuesta a los derechos y libertades públicas, principalmente a las libertades de expresión, reunión y asociación.

Además, la amplitud y vaguedad con la que está redactada esta infracción, vulnera también el principio de legalidad, en la medida en que las sanciones administrativas deben estar claramente delimitadas en ley, de manera que las conductas prohibidas se encuentren previamente establecidas y no den lugar a dudas sobre su ámbito de aplicación y sus respectivas sanciones.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión pública, **estoy de acuerdo en declarar la invalidez** del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, ya que esta norma se opone a la libertad de expresión, reunión y manifestación de ideas que, como se reconoce en la sentencia, son parte esencial de nuestra democracia constitucional.

Como lo he sostenido en diversos precedentes de este Alto Tribunal, entre ellos, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014,² **los derechos a la libertad de expresión y de reunión no pueden ser objeto de una autorización previa**, pues el contenido esencial de estos derechos no admite censura previa ni permite que se restrinja el contenido de los men-

"... **XVI. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello**, y

"... Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y **XVI** se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas. ..."

² **Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**, resueltas el 11 de agosto de 2016, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, consistente en reconocer la validez del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.



sajes enarbolados por las personas en el espacio público, ya que esas libertades son la esencia de la democracia y el pluralismo político.

El espacio público es, por excelencia, el lugar en el que cohabitan las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y en el que pueden ejercerse libremente los derechos de las personas, pues constituye la vía más efectiva y, en ocasiones la única, para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje.

De igual forma, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018,³ así como 72/2019⁴ y recientemente la acción 89/2021,⁵ señalé que independientemente de la falta de taxatividad o precisión de este tipo de normas, exigir un permiso previo limitaba los derechos fundamentales de tránsito y de manifestación de las personas e, incluso, este tipo de normas eran contrarias a la prohibición de la censura previa al ejercicio de la libertad de expresión, así como a los derechos fundamentales de tránsito y manifestación de ideas.

De este modo, coincido en que el artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana el uso del espacio público sin contar con la autorización que se requiera, **restringe el parámetro de regularidad constitucional** desarrollado por este Tribunal Pleno con relación a las libertades de expresión, de asociación, de reunión y de concentración, pues no puede condicionarse el uso del espacio público a un permiso, en tanto implica supeditar el ejercicio de los derechos fundamentales aludidos a una determinación previa de la autoridad.

³ **Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018**, resueltas el 18 de junio de 2020, por mayoría de 9 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto a declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 72/2019**, resuelta el 13 de abril de 2021, por mayoría de 8 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto a declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 89/2021**, resuelta el 3 de octubre de 2022, por mayoría de 8 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Máxime que los términos genéricos en que se encuentra redactado el precepto analizado no permiten conocer a precisión cuáles son los requisitos y el trámite correspondiente para la obtención del permiso por parte de la autoridad, lo que genera un amplio margen para la discrecionalidad en perjuicio de la difusión de ideas, opiniones y de pensamientos.

No obstante, además del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit (invalidado por este Tribunal Constitucional), **también debían expulsarse aquellas normas que presenten una dependencia directa** de aquellas invalidadas por este Tribunal Pleno, tal como lo contempla nuestra jurisprudencia.⁶

En este caso, considero que **debía declararse la invalidez por extensión de efectos, del artículo 14, párrafo tercero**,⁷ exclusivamente en la porción que establece una sanción de multa o arresto para quien cometa las conductas de la fracción XVI de la misma Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, pues al haberse declarado la invalidez de la conducta prohibida, la consecuencia lógica sería expulsar la sanción correspondiente, pues ya no tendría razón de existir, con base en el principio de "no hay pena sin ley".

Por tanto, hecha la aclaración anterior, **coincido con la decisión mayoritaria** de declarar la invalidez del artículo 14, apartado A, fracción XVI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Tesis: P./J. 32/2006, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada ...". **Registro digital: 176056.** [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 1169. P./J. 32/2006.

⁷ **Artículo 14.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana y la salud pública.

"A. En materia de seguridad ciudadana: ...

"Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, XV y **XVI** se sancionarán con multa de 11 a 20 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas. ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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

VII. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO



PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

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

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

X. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y, ADEMÁS, SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

XI. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

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

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

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

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

XVI. DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. ELEMENTOS QUE LOS CONFIGURAN.



XVII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XVIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DEL BENEFICIO DE METROS DE LUZ QUE TIENE CADA PREDIO, EL DESTINO DEL MISMO Y SI ÉSTE NO TIENE CONTRATO CON LA EMPRESA QUE SUMINISTRA LA ENERGÍA ELÉCTRICA RESULTA DESPROPORCIONAL E INEQUITATIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XIX. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE EL COBRO DEL SERVICIO ÚNICAMENTE A PROPIETARIOS O



POSEEDORES DEL PREDIO, EXCLUYENDO A OTROS QUE TAMBIÉN SE BENEFICIAN DE LA COMUNIDAD, ES DESPROPORCIONAL Y CARENTE DE RAZONABILIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

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

XXIII. CONTRIBUCIONES. FORMAS PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

XXIV. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE NI LA TARIFA RESPECTIVA POR LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS, AL SER VIOLATORIOS DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 49 Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, Y 42, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXV. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR LAS CUOTAS QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS



LEYES FISCALES, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 49 Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, Y 42, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVI. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LA NORMA QUE NO PREVEA LA POSIBILIDAD DE CONOCER CON CERTEZA LA TARIFA RESPECTIVA O UN GRAVAMEN DE CUOTA FIJA, GENERA INCERTIDUMBRE Y CONFUSIÓN A SUS DESTINATARIOS Y, POR ENDE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 49 Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, Y 42, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES, CERTIFICADAS Y MEDIOS MAGNÉTICOS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 42, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLES Y" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN; Y, 31 FRACCIONES I, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA, (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 42, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLES Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN; Y, 31 FRACCIONES I, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA INVALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 42, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLES Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN; Y, 31 FRACCIONES I, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.



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

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

XXXV. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLÉS Y COPIAS CERTIFICADAS.

XXXVI. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLÉS E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 39, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN; 30, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

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

XXXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN II DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN II, ASÍ COMO LOS ANEXOS I, II Y III DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA; LOS ANEXOS II, III Y IV DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; LOS ANEXOS I, II Y III DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; Y, LOS ANEXOS I, II Y III DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN; TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 39, FRACCIONES I, II, IV, V Y XII, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 41, FRACCIÓN I, 42, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLES Y", 49 Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 33, FRACCIÓN I, Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN, 30, INCISO G), 31, FRACCIONES I, III, IV, Y V, Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO Y 23, FRACCIÓN I, 42, PÁRRAFO PRIMERO, Y 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, DE LA REFERIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA Y 31, FRACCIÓN II, DE LA CITADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, ASÍ COMO LA DE LOS ANEXOS II, III Y IV DE LA ALUDIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, I, II Y III DE LA SEÑALADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, I, II Y III DE LA INDICADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO Y I, II Y III DE LA APUNTADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN; TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 39, FRACCIONES I, II, IV, V Y XII, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 41, FRACCIÓN I, 42, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLES Y", 49 Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 33, FRACCIÓN I, Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO ZACUALPAN 30, INCISO G), 31, FRACCIONES I, III, IV, Y V, Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO Y 23, FRACCIÓN I, 42, PÁRRAFO PRIMERO, Y 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, DE LA REFERIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA Y 31, FRACCIÓN II, DE LA CITADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, ASÍ COMO LA DE LOS ANEXOS II, III Y IV DE LA ALUDIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, I, II Y III DE LA SEÑALADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, I, II Y III DE LA INDICADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO Y I, II Y III DE LA APUNTADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN; TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 13 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve la presente acción de inconstitucionalidad en contra de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, por estimar que violan los principios de legalidad y proporcionalidad en materia tributaria, reserva de ley, seguridad jurídica y gratuidad en el acceso a la información.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	15
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Ley de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.	15-17
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno	17
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	18
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO Primera causa de improcedencia. Legitimación.	La causa de improcedencia es infundada.	18-21
	Segunda causa de improcedencia. Promulgación y publicación de los decretos impugnados.	La causa de improcedencia es infundada.	21-23
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se abordan los siguientes temas: (1) Cobro por servicio de alumbrado público; (2) Cobro por servicio de suministro de agua potable; (3) Cobro por obtención de información pública municipal en copia simple, certificada y digitalizada; (4) Cobro por servicios de reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información.	23
	Tema 1. Cobro por servicio de alumbrado público.	Se declara la invalidez de los artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitta; 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.	23-85



	Tema 2. Cobro por servicio de suministro de agua potable.	Se declara la invalidez de los artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.	85-95
	Tema 3. Cobro por obtención de información pública municipal en copia simple, certificada y digitalizada.	Se declara la invalidez de los artículos 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 42, fracción I, en la porción normativa "simples y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; y, 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.	95-108
	Tema 4. Cobro por servicio de búsqueda, reproducción y certificación de información no relacionada con el derecho de acceso a la información.	Se declara la invalidez de los artículos 42, fracción I, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.	108-117
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de los preceptos impugnados.	118
	Extensión de efectos	Se declara la invalidez por extensión de la fracción II del artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, así como la totalidad del artículo 42,	118-128



		<p>fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; asimismo, los anexos II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; los anexos I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan; todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, expedidas mediante Decretos 19, 20, 21, 22, 23 y 24, publicados el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.</p>	
	Fecha en la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	<p>La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala.</p>	128
	1. Vinculación al Congreso	<p>En virtud de que la declaratoria de invalidez corresponde a disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucional que las normas declaradas inválidas en este fallo.</p>	128
	2. Notificaciones	<p>Se ordena notificar la sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.</p>	128
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 42, fracción I, incisos a) y b), y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 39, fracciones I, II, IV, V y XII, y 68 de la</p>	128-129



Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, 42, fracción I, en su porción normativa "simples y", 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 33, fracción I, y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, 30, inciso g), 31, fracciones I, III, IV y V, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 23, fracción I, 42, párrafo primero, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la de los artículos 42, fracción I, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista y 31, fracción II, de la citada Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, así como la de los anexos II, III y IV de la aludida Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquiltla, I, II y III de la señalada Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, I, II y III de la indicada Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y I, II y III de la apuntada Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

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



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

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la acción de inconstitucionalidad **182/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial. Mediante escrito presentado el trece de diciembre 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, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de diversas disposiciones de seis leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, expedidas mediante Decretos 19, 20, 21, 22, 23 y 24, publicados el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes conceptos de invalidez:

3. Primero. Respecto de los artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, señala que establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, cuya base gravable se determina por la ubicación de los predios en relación con la fuente de alumbrado público.

4. Aduce que el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo del servicio, pues las normas controvertidas determinan que el pago del alum-



brado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio; sin embargo, para calcular el monto contempló tres fórmulas para fijar la cuota, la cual, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, tomó como elemento indispensable el grado de beneficio de las personas en metro luz, lo que es violatorio del principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

5. Refiere que la Legislatura Local previó el cobro en función del mayor o menor beneficio por la simple ubicación de los predios (metros de frente) en relación con la vía pública o luminaria, pasando inadvertido que el objeto del servicio no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal mencionado.

6. Indicó que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, que promovió en contra de diversos preceptos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, declaró inconstitucionales normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público; además, el legislador gravó el consumo de energía eléctrica sin competencia legal para ello, fijando el cobro de ese derecho considerando el tamaño, ubicación y destino del predio beneficiado, lo que es ajeno a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos y al costo del servicio, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

7. También hizo alusión a la acción de inconstitucionalidad 21/2020, promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los Municipios del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal dos mil veinte. Señaló que este Alto Tribunal concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios resultaban violatorias de los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad tributarios, porque esos elementos no atendían al costo que representaba para el Estado la prestación del servicio y es distinto el monto que las personas tienen que cubrir por un servicio similar, lo que provoca una carga desproporcionada sobre la propiedad o la posesión de los predios, pues no representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.



8. Además –dice– en otros precedentes este Tribunal Constitucional ha reiterado que, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio –*como alumbrado público*– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por otra, el costo que representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse aspectos ajenos como sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

9. Concluyó que las contribuciones previstas en las disposiciones controvertidas vulneran el principio de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así el costo que causa a los Municipios de El Carmen Tequexquiltla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan, la prestación de tal servicio; además, impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que beneficia a toda la colectividad por igual.

10. **Segundo.** Para la accionante los artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, son contrarios a los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, lo que propicia arbitrariedad e incertidumbre sobre el monto de las cuotas.

11. Refiere que en los preceptos impugnados el legislador delegó en las respectivas comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable la determinación de las tarifas y cuotas por los servicios que preste, entre otros, el suministro de agua, las cuales podrán ser ratificadas o reformadas en última instancia por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; sin embargo, es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo Local, en virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

12. Esto es así, dado que el derecho por suministro de agua potable y alcantarillado es una especie de contribución cuyo monto puede ser cobrado por los Ayuntamientos para brindar ese servicio público que tienen a su cargo de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal,



actividad por la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la diversa fracción IV, inciso c), del referido numeral constitucional.

13. Empero, las disposiciones resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de suministro de agua, alcantarillado y el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas en tales conceptos a órganos distintos al Legislativo Local.

14. Esto se traduce en que no existe en las disposiciones impugnadas un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, generando incertidumbre sobre el costo real que se deberá cubrir por la prestación del servicio, en virtud de que la autoridad administrativa es quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende las propuestas de los organismos municipales en la materia.

15. Señala que tal argumentación se corrobora con el artículo 122 de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala, el cual dispone que los organismos operadores elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la estación de los servicios previstos en dicha ley, y lo someterán a consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

16. De esta forma, las disposiciones impugnadas transgreden el principio de reserva de ley y legalidad tributaria, porque se deja al arbitrio de un órgano administrativo definir la tarifa de las contraprestaciones que deben cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable y alcantarillado en detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

17. Tercero. La accionante señala que los artículos 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 42, fracción I, en la porción normativa "*simples y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; y 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, medios magnéticos y digitalización de documentos, por lo que vulneran el derecho de acceso a la información y gra-



titud, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

18. Indica que, en el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, el costo por certificación de los documentos solicitados es de 2 UMA por hoja, esto es, \$179.24 pesos.

19. En el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, el costo por una copia simple en tamaño carta será de 0.012 UMA, equivalente a \$1.075 pesos; cuando se trate de hoja tamaño oficio de 0.018 UMA, es decir, \$1.613 pesos.

20. En el caso del Municipio de San Jerónimo Zacualpan la expedición de copias simples por hoja costará 0.012 UMA, es decir, \$1.075 pesos; sin embargo, si las hojas exceden de diez, por cada hoja excedente su valor será de 0.0060 UMA, relativo a \$0.537 centavos.

21. Por último, en el Municipio de Tlaxco la expedición de copias simples por hoja tamaño carta tendrán un costo de 0.012 UMA, es decir, \$1.075 pesos; por tamaño oficio se deberá pagar 0.015 UMA, o sea, \$1.344 pesos; y, cuando el número de hojas exceda de diez, las excedentes tendrán un costo de 0.015 UMA, por lo que se deberá cubrir por cada hoja extra \$1.344 pesos.

22. En el mismo Municipio de Tlaxco se estatuye el cobro por la entrega de archivos en medios magnéticos o eléctricos con un costo de 1 UMA, equivalente a \$89.62 pesos. En tanto que, la hoja adicional digitalizada costará 0.010 UMA, equivalente a \$0.896 centavos.

23. Refiere que de un ejercicio de contraste entre los principios que rigen el derecho de acceso a la información y los que se infiere de los preceptos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de ese derecho, pues a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, en el ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el de envío y certificación; por lo que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no se impone un gravamen a la información.



24. Manifiesta que conforme a los criterios de este Alto Tribunal, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinarse si éstas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues en términos del artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos que dispongan los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

25. En virtud de que los materiales que adquieren los Municipios para la reproducción de información derivan del derecho de acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso de la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso de la Información Pública.

26. Sobre este particular estima aplicable el criterio de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en la cual, al advertirse que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, se consideró que ello contravenía la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples; sin embargo, contrario a ese parámetro, las Leyes de Ingresos de Nanacamilpa de Mariano Arista, Tlaxco y San Jerónimo Zacualpan, prevén la cuota a razón de cada hoja y otro monto cuando exceden de diez.

27. Además, las tarifas previstas por el precepto impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista tampoco son razonables, porque contemplan costos diferenciados por la expedición de copias simples en atención al tamaño de la hoja, es decir, si se trata de tamaño carta u oficio, por lo que carecen de justificación objetiva.

28. Asimismo, los preceptos controvertidos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco realizan una distinción respecto de las hojas adicionales cuando se trata de copias simples, la que en sí misma es desproporcional, pues no existe justificación para que el legislador estableciera un costo por las primeras diez hojas y otro por cada hoja adicional.



29. Respecto de la tarifa prevista de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, relativa a las certificaciones, también resulta desproporcional, dado que el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, ya que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, sin que pueda existir un lucro o ganancia, por lo que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

30. Adicionalmente *–señala–* en el Municipio de Tlaxco por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos se establece un cobro de 1 UMA, equivalente a \$89.62 pesos; empero, ello también contraviene el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos; tampoco quedó establecida en la norma la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionarlo, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información sería gratuito.

31. Finalmente *–aduce–* en el Municipio de Tlaxco el cobro por la digitalización adicional por cada hoja será de 0.010 UMA (equivalente a \$0.896 centavos), en contravención al principio de gratuidad que rige el acceso a la información pública, toda vez que grava la simple digitalización con base en el número de hojas del documento, pese a que ello no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal.

32. Por tanto, en las normas combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones o del costo de los dispositivos magnéticos de almacenamiento, entre otros; además, de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información que se solicite, siendo indispensable para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar los cobros.

33. En adición a lo anterior, indicó que las normas impugnadas impactan de forma desproporcional al gremio periodístico, porque inhiben la tarea perio-



dística y producen el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

34. Invoca la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en la que este Alto Tribunal declaró la invalidez de diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2019, y determinó vincular al Congreso Local para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información pública, sin que se haya cumplido por el legislador de la entidad.

35. Cuarto. Argumenta que los artículos 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias simples y certificadas, respecto de documentos no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, ya que prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que representa al Estado, la reproducción y entrega de la información, en contravención al principio de proporcionalidad tributaria.

36. Las disposiciones cuestionadas gravan la simple búsqueda de documentos solicitados y contemplan tarifas por la expedición de copias simples que oscilan entre \$1.792 hasta \$89.62 pesos por una sola hoja; mientras que la expedición de copias certificadas tiene un costo de \$89.62 por las primeras diez páginas, y de \$179.24 pesos por cada hoja adicional.

37. Por ende, la tarifa de mérito no guarda relación directa con los gastos que representa a los Ayuntamientos la prestación de esos servicios, por lo que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local; además, no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda, es decir, cobrar por la entrega de



información en copia simple sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, es desproporcionado, porque no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

38. En cuanto al cobro de certificaciones, la accionante estima que también resulta desproporcional el monto previsto en el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, pues si bien el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, ya que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

39. Admisión y trámite. Mediante proveído de quince de diciembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número **182/2021**; y, por razón de turno, fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

40. Por auto de seis de enero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes.

41. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Aduce que los decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de El Carmen Tequexquitla, Nanacamilpa de Mariano Arista, Tlaxco, Xaltocan, San Jerónimo Zacualpan e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, son constitucionales, porque fueron emitidos en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, por lo que, al no existir omisiones o violaciones en el proceso legislativo de emisión, debe reconocerse su validez y constitucionalidad.

42. En relación con el cobro por el **servicio de alumbrado público**, señala que se tomó como base para el cálculo del derecho de iluminación el costo del servicio de alumbrado público y no el consumo de energía eléctrica generado por el Municipio; de allí que la carga tributaria constituye una contraprestación por el servicio, es decir, se trata de un derecho.



43. Refiere que la Comisión de Finanzas y Fiscalización de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, advirtió previo a la publicación de las leyes que resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, de allí que se prescindiera de dicho esquema de cobro; situación que se corroboraba de la literalidad de los preceptos impugnados, en el sentido de que en ningún momento se consideró tal elemento para el cálculo de su base gravable, ni forma parte de los elementos de la contribución (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, periodo de pago).

44. Señala que resulta competencia del Congreso del Estado de Tlaxcala gravar tal prestación; máxime que el derecho por el servicio de alumbrado público es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de los particulares de una actividad del Estado, en este caso del Municipio, por la que se genera una relación entre sus habitantes obligados al pago y la administración de aquél, que justifica la remuneración por ese concepto.

45. Así, al instaurarse un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el Municipio y no un tributo que corresponda a la competencia exclusiva de la Federación, no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

46. Refiere que la circunstancia de que las normas impugnadas prevean tarifas para distintos sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o de comercios pequeños, medianos, grandes y super grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora (KWH), fue para establecer tarifas progresivas, y aclaró que el legislador estatal utilizó el referido elemento *–kilovatio hora–* para tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio brindar ese servicio), los cuales sí guardan estrecha relación con la prestación de un servicio público.

47. Aduce que no soslaya la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003,



QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."; sin embargo, no cobra aplicación en el presente asunto, ya que los preceptos impugnados no contemplan como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica, sino el costo que genera al Municipio brindar el servicio de alumbrado público.

48. Por lo que hace a las disposiciones que fijan las tarifas para el **pago del servicio de agua potable y alcantarillado**, aduce que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, garantiza la autonomía municipal para la emisión de los reglamentos en las materias que formen parte de su jurisdicción y competencia.

49. Indica que los gobiernos municipales tienen la facultad originaria para aprobar y expedir los reglamentos en materia de prestación de servicios públicos municipales (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales), por ende, les corresponde la creación del reglamento respectivo para la prestación de dichos servicios, es decir, elegir el modelo administrativo más adecuado en el que deberán observar y respetar las normas y lineamientos vigentes en cada Estado, en atención a las previsiones del primer párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

50. Respecto del **cobro por la expedición de constancias que se derivan de las solicitudes de acceso a la información pública**, estima que los preceptos impugnados no son contrarios al principio de gratuidad consagrado en la Ley Fundamental, puesto que el cobro está basado en el costo que genera al Municipio la expedición de los documentos en los que se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado en sus tres órdenes de gobierno es pública de oficio, su búsqueda y entrega a través de medios físicos genera un costo que puede ser cobrado.

51. Indica que en los preceptos controvertidos se expresa que el cobro se refiere al costo que genera la entrega física de la información, no el acceso a ésta. Razón por la cual, cualquier persona podrá acceder a la información pública de oficio de manera libre, pero deberá cubrir el numerario que genera la entrega física de la misma, lo que no puede interpretarse como un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.



52. Finalmente, argumenta que la **búsqueda de información y expedición de copias** genera el uso y desgaste de las herramientas y consumibles del Municipio, por lo que, a efecto de garantizar la operatividad y funcionamiento adecuado dentro del orden municipal, es necesario el cobro de los derechos previstos en los preceptos impugnados. De allí que, no pueda considerarse que la legislación municipal sea contraria al principio de gratuidad de la información.

53. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Al rendir su informe sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, porque actuó conforme a las facultades que le otorga la Constitución Local para sancionar y promulgar los ordenamientos de mérito, por lo que este Alto Tribunal deberá reconocer su validez.

54. Alegatos. Mediante escrito recibido el siete de marzo de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su delegada, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes.

55. Pedimento de la Fiscalía General de la República. Dicha representación no formuló pedimento en este asunto.

56. Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de diez de marzo de dos mil veintidós, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

57. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto 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, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración de diversos principios constitucionales por parte de las leyes de ingresos discutidas, aprobadas y promulgadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

a) Cobro por servicio de alumbrado público:

1. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, Estado de Tlaxcala.

2. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala.

3. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala.

4. Artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala.

b) Cobro por suministro de agua potable:

1. Artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala.

2. Artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala.

c) Cobro por obtención de información pública municipal en copia simple, certificada y digitalizada.

1. Artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala.

2. Artículo 42, fracción I, en la porción normativa "simples y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala.

3. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala.



4. Artículo 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala.

d) Cobro por servicio de búsqueda, reproducción y certificación de información no relacionada con el derecho de acceso a la información.

1. Artículo 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, Estado de Tlaxcala.

2. Artículo 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala.

3. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala.

4. Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala.

5. Artículo 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala.

6. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala.

III. OPORTUNIDAD

58. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución General, la presentación de la demanda se realizó en el plazo legal, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de las normas impugnadas.

59. Efectivamente, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el martes dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente



acción transcurrió del miércoles diecisiete de noviembre al jueves dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno.

60. La demanda se presentó el lunes trece de diciembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

61. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de la designación en ese cargo emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

62. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que sean contrarias al orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su presidenta de conformidad con los numerales 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y 18 de su reglamento interno.²

63. Por tanto, si en el presente caso la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de diversas leyes de ingresos municipales, tiene legitimación para impugnarlas por estimar que son violatorias de derechos humanos.

¹ **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."

² **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."



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

64. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el propio numeral 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal. Señaló que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos por los que se emitieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de **El Carmen Tequexquitla, Nanacamilpa de Mariano Arista, Tlaxco, Xaltocan, San Jerónimo Zacualpan e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros**, todos del Estado de Tlaxcala, cuya materia es de carácter contributivo y de acceso a la información pública, lo que escapa de sus atribuciones para impugnarlas.

65. Además *–aduce–* respecto de la materia de transparencia y acceso a la información pública, el órgano legitimado para plantear una acción de inconstitucionalidad en todo caso es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o su equivalente en el Estado de Tlaxcala, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal. De tal manera que la accionante carece de legitimación para hacer valer ese tópico de constitucionalidad.

66. Debe **desestimarse** la causa de improcedencia.

67. Tal como fue expuesto en el apartado de legitimación, es facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentar acciones de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y demás normas de ese organismo (*supra*), siempre y cuando la disposición impugnada vulnere "*los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte ...*".³

68. En el caso se plantea el análisis de diversas leyes de ingresos municipales a la luz de la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que violan los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributaria,

³ Artículo 105, II, g) de la Constitución.



reserva de ley y gratuidad en el acceso a la información, ya que se contempla el cobro por servicios de alumbrado público, suministro de agua potable y acceso a la información, los cuales la promovente estima violatorios de los citados principios constitucionales, por lo que debe reiterarse el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.⁴

69. Además, si bien el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional prevé la posibilidad de presentar acciones de inconstitucionalidad por conducto del "*organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes ... que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales ...*"; no limita de ninguna manera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda presentar acciones de inconstitucionalidad cuando de derechos humanos se trata, máxime que el acceso a la información constituye parte fundamental del derecho a la libertad de expresión como derecho humano.⁵

70. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN

⁴ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Medina Mora I. estuvo ausente. También la acción de inconstitucionalidad 28/2021, fallada en la sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76, 77 y 92; Asimismo, SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 5/2017. Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, págs. 15 a 18.



LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.⁶

71. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, 13/2018 y 25/2018, entre otras, mediante las cuales se abordó la vulneración al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad.

72. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala al rendir informe argumentó que la promulgación y publicación de los decretos impugnados se realizó conforme a las facultades que confiere a su titular la Constitución Federal

⁶ El texto de la tesis P./J. 7/2007, es el siguiente: "La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33 % de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33 % de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33 % de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33 % de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33 % de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal." Véase también la tesis 2a. CXIII/2017 (10a.), de rubro: "COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. TIENE PLENA APTITUD JURÍDICA Y TÉCNICA PARA DETERMINAR SI LA INFORMACIÓN QUE LE ES SOLICITADA EN LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ENCUADRA EN LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL ABROGADA."



y del Estado, sin precisar si dicho argumento se hizo valer como una causa de improcedencia o no. Sin embargo, con el objetivo de respetar el principio de exhaustividad, se considera oportuno analizar esa manifestación.

73. Sobre el particular, los artículos 61, fracción II y 64, párrafo primero, de la ley reglamentaria,⁷ disponen que en la demanda el promovente deberá indicar, entre otras cosas, los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, a quienes se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar la validez de sus actos o la improcedencia del medio de impugnación.

74. En ese sentido, tal como ha precisado este Tribunal Pleno, **no se actualiza una causa de improcedencia** bajo el argumento de que el Ejecutivo realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución Federal o Local, de conformidad con 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

⁷ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

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

"Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."



conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

75. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes o que de oficio se advierta, lo conducente es analizar los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

76. Conforme a los planteamientos realizados vía conceptos de invalidez por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se abordarán los siguientes temas: (1) Cobro por servicio de alumbrado público, (2) Cobro por suministro de agua potable, (3) Cobro por obtención de información pública municipal en copia simple, certificada y digitalizada y (4) Cobro por servicio de búsqueda, reproducción y certificación de información no relacionada con el derecho de acceso a la información.

Tema 1. Cobro por servicio de alumbrado público. Artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 68 de la Ley de Ingresos



del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

77. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce, en esencia, que los citados preceptos establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, pues se considera como elemento fundamental la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público, lo que es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

78. Es **fundado** este concepto de invalidez.

79. En las acciones de inconstitucionalidad 21/2020,⁸ 15/2021⁹ y 17/2021,¹⁰ este Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 115 de la Constitución Federal dis-

⁸ Fallada en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo únicamente por el argumento de la violación al principio de proporcionalidad, Piña Hernández únicamente por el argumento de falta de competencia y en contra de cinco conceptos del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con reserva de criterio, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Pardo Rebollo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

⁹ Fallada en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno. Por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose del párrafo sesenta y siete, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, del 98 al 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios, todas del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

¹⁰ Fallada en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno. Por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



pone la facultad de las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes, entre otros, el servicio de alumbrado.¹¹

Franco González Salas separándose de sus veintinueve, treinta, treinta y tres y del cincuenta y dos al cincuenta y cuatro, así como del argumento de la vulneración al principio de seguridad jurídica, Aguilar Morales separándose de sus veintinueve, treinta, treinta y tres y del cincuenta y dos al cincuenta y cuatro, así como del argumento de la vulneración al principio de seguridad jurídica, Piña Hernández separándose de los párrafos veintinueve, treinta y treinta y tres, Ríos Farjat, Laynez Pottisek separándose de los párrafos veintinueve, treinta y treinta y tres, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Arteaga, Buenavista, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churumuco, Cotija, Indaparapeo, Jacona, Los Reyes, Madero, Morelos, Paracho, Peribán, Queréndaro, Turicato, Venustiano Carranza y Ziracuaretiro, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen y 15, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del Año 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro y veinticinco de diciembre de dos mil veinte.

¹¹ "Artículo 115.

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"b) Alumbrado público.

" ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

" ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

" ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.



80. Así, corresponde a las Legislaturas Locales fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar, para que sea este nivel de gobierno quien realice el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

81. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel Federal como en los Estados, Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un *concepto jurídico de contribución* con los siguientes elementos:¹²

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

V. Los criterios de justicia tributaria son proporcionalidad (o capacidad contributiva) y equidad.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"...

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."

¹² "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".



82. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la que debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

83. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus *elementos esenciales*, los que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

84. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta



según la *especie* de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

85. Los impuestos son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, como el de alumbrado público, o por la prestación de un servicio administrativo.

86. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los derechos lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; mientras que, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público se hace relevante, aunado a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

87. A partir de estos razonamientos con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales, pues de lo contrario no serán consideradas dentro del marco constitucional y tendrán que ser expulsadas del sistema jurídico.

88. En el caso de los derechos por servicios, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, una congruencia en la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo será conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.

89. Esto es así, porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singulari-



zada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago del tributo.¹³

90. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los derechos por servicios debe identificarse el costo que representa al Estado brindar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.¹⁴

91. Una actuación distinta a la descrita implicará transgredir los criterios de justicia tributaria, a saber, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no se atenderá al costo del servicio prestado por el Estado ni se estará cobrando un mismo monto a quienes reciben el mismo servicio.

92. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, dará pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podrá incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

93. En otras palabras, la distorsión entre hecho y base conducirá a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atenderá a un objeto mientras la base medirá uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que representa es a la que se aplica la tasa o tarifa y revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.¹⁵

94. Establecido lo anterior, los preceptos de las leyes de ingresos municipales que se controvierten disponen:

¹³ Ver la jurisprudencia P./J. 41/96, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA."

¹⁴ Ver la jurisprudencia P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

¹⁵ Ver la jurisprudencia P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE."



Municipio de El Carmen Tequexquitla

"**Artículo 68.** Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad proporcionar el bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continúa (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"Al. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que sí corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera y es necesario hacer que éste en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hacen llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a. Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b. Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, etcétera y cada cinco años por depreciación, sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.



"c. Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continua.

"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborará en físico.

"B1. Presupuesto de Egresos.

"a. Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta el Presupuesto de Egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye una obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de \$2'205,648.00 (dos millones doscientos cinco mil seiscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 5178 (cinco mil ciento setenta y ocho usuarios), más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b. Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calculan el CML PÚBLICOS, CML COMÚN, CU.

"c. Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, C.U., que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.

"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.



"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en seis bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del MDSIAP=SIAP, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en seis bloques.

"a. El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. **El primero**, por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. **El segundo**, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz, de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localiza en el anexo IV de la presente ley y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula MDSIAP=SIAP con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para el ejercicio fiscal 2022: **definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.**

"a. **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprará la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se pagará la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto, las calles se vuelven oscuras e inseguras.



"b. Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:

Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c. Personal administrativo: Se utiliza para el pago al personal que lleva a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, los 365 días del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a. Primera, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b. Segunda, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c. Tercera, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP)

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.



"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

"aplicación uno:

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{MDSIAP}=\text{SIAP}=\text{FRETE}^* (\text{CML PÚBLICOS}+\text{CML COMÚN})+\text{CU}$$

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

$$\text{MDSIAP}=\text{SIAP}=\text{FRETE}^* (\text{CML PÚBLICOS}) + \text{CU}$$

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.



"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro de este derecho será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN+ CML PÚBLICOS) + CU

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"**Fundamentos jurídicos:** Mismos que se integran en el anexo II de la presente ley.

"**Motivación, finalidad y objeto:** Se encuentran en el anexo III de la presente ley.

"**Recurso de revisión:** Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo IV de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, en tres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores, dados en UMA:

"**Tabla A:** Presupuesto de Egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"**Tabla B:** Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de CML. PÚBLICOS, CML. COMÚN, C.U.

"**Tabla C:** La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, C.U.) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"**Valores en UMA**

"CML. Públicos (**0.0481 UMA**)

"CML. COMÚN (**0.0459 UMA**)

"CU. (**0.0388 UMA**)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C



"Presupuesto de Egresos que le genera al Municipio de el Carmen Tequexquitla, para el ejercicio 2022, por la prestación del servicio de alumbrado público

"Tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar las luminarias del Sistema del Alumbrado Público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio.

"Municipio de el Carmen Tequexquitla. (resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022	Datos del Municipio, al mes	Total, de luminarias	Inversión existente del Municipio en luminarias	Observaciones	<u>Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público municipal</u>
1	2	3	4	6	7
"Censo de luminarias elaborado por CFE		1,100.00			
" <u>A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública</u>	\$164,000.00				\$1'968,000.00
" <u>B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes por 0.011</u>	\$1,804.00				\$21,648.00
"B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
"B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	385				
"B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
"B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	715				
"C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	5178				
"D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$57,400.00				



"E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$106,600.00				
"F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$18,000.00				\$216,000.00
"G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminarias líneas eléctricas y materiales reciclados	\$				
"H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$				
"I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$				
"J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G)+H)+I)=J	\$				\$
"K) Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye LEDS	\$3,900.00	385	\$1'501,500.00		
"L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes) incluye LEDS	\$3,300.00	715	\$2'359.500.00		



"M) Monto total del mobiliario de luminarias resultado 'A'			\$3'861,000.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
"N) Monto de gastos al año por servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del Sistema de Alumbrado Público					\$2'205,648.00."

Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022, del Municipio de el Carmen Tequexquitla, que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y C.U. que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las formulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

A	B	C	D	F
"Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
"(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el Municipio concesionado) es igual: resumen de mantenimiento de luminarias preventivo correctivo mes/ total de luminarias en el territorio municipal	\$	\$		Gastos por una luminaria



"(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: Es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L) /60 meses/ total de luminarias, según su ubicación (reposición de luminarias de las que se les acabó la vida útil a cada 60 meses (3 años)	\$65.00	\$55.00		Gastos por una luminaria
"(3) Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gasto por energía/ el total de luminarias registradas por CFE	\$149.09	\$149.09		Gastos por una luminaria
"(4) Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: Es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglón (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2016 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$1.64	\$1.64		Gastos por una luminaria
"(5) Gastos de administración del Servicio de Alumbrado Público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual a gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C)			\$3.48	Gastos por sujeto pasivo



"(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1)+(2)+(3)+(4)=X	\$215.73	\$205.73		Total de gastos por una luminaria
"(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5)+(6)+(7)=Y			\$3.48	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
"(8) Gastos por metro lineal al mes de los conceptos (X) es igual al gasto totales por una luminaria / una constante de 25 metros e q u i d i s t a n c i a media interpostal /entre dos frentes	\$4.31	\$4.11		

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de:
CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

"CMI. Públicos	0.0481			Aplicar, en fórmula AMDSIAP
"CML, Común		0.0459		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
"CU			0.0388	Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del Municipio para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio por hacer que funcione el servicio de alumbrado público durante 12 horas diarias y por los 365 días del año 2022 de forma continúa.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula MDSIAP= SIAP el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en esta Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022.

"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: 'Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.'



"En la columna A del bloque uno al bloque seis, están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54, en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$.

"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU, viviendas datos dados en UMA

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)						
"Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 1	1257	118.266306	118.218923	99.96 %	0.09138106	0.0473836
Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1257	118.266306	118.184716	99.93 %	0.45506815	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1257	118.266306	118.141858	99.89 %	0.91073836	0.1244485
Nivel de beneficio, MDSIAP 4	1257	118.266306	118.093942	99.85 %	1.42018331	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5	1257	118.266306	118.025262	99.80 %	2.15038775	0.2410441
Nivel de beneficio, MDSIAP 6	1257	118.266306	117.900947	99.69 %	3.47211437	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7	1257	118.266306	117.669086	99.50 %	5.93726189	0.5972197



Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1257	118.266306	117.487538	99.34 %	7.86749221	0.7787681
Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1257	118.266306	117.319699	99.20 %	9.65196467	0.9466072
Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1257	118.266306	117.012903	98.94 %	12.9138275	1.2534027

Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	SUBSIDIO POR CADA DIFERENTE SUJETO PASIVO EN UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 11	1257	118.266306	117.360827	99.23 %	9.21469109	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1257	118.266306	115.614156	97.76 %	27.7853747	2.6521506
Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1257	118.266306	114.549489	96.86 %	39.1049586	3.7168175

"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque dos: Negocios y/o comercios pequeños, datos dados en una bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio en porcentaje por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MPSIAP 14	1257	118.2663	118.01	99.78 %	2.347	0.2595



Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1257	118.2663	117.88	99.67 %	3.706	0.3873
Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1257	118.2663	117.79	99.60 %	4.654	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1257	118.2663	117.66	99.48 %	6.073	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1257	118.2663	117.49	99.35 %	7.790	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1257	118.2663	117.24	99.13 %	10.525	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1257	118.2663	116.81	98.77 %	15.032	1.4527
Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1257	118.2663	115.91	98.01 %	24.589	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1257	118.2663	114.64	96.94 %	38.113	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1257	118.2663	114.00	96.39 %	44.920	4.2637

"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque tres:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 24	1257	118.2663	108.787	91.98 %	100.371	9.4792



Nivel de beneficio MDSIAP 25	1257	118.2663	107.300	90.73 %	116.183	10.9664
Nivel de beneficio MDSIAP 26	1257	118.2663	105.813	89.47 %	131.997	12.4538
Nivel de beneficio MDSIAP 27	1257	118.2663	103.731	87.71 %	154.131	14.5356
Nivel de beneficio MDSIAP 28	1257	118.2663	101.450	85.78 %	178.379	16.8163
Nivel de beneficio MDSIAP 29	1257	118.2663	99.071	83.77 %	203.677	19.1957
Nivel de beneficio MDSIAP 30	1257	118.2663	95.600	80.83 %	240.573	22.6660
Nivel de beneficio MDSIAP 31	1257	118.2663	90.643	76.64 %	293.280	27.6233
Nivel de beneficio MDSIAP 32	1257	118.2663	81.901	69.25 %	386.222	36.3650
Nivel de beneficio MDSIAP 33	1257	118.2663	75.769	64.07 %	451.421	42.4974

"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cuatro:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAO, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 34	1257	118.266306	111.57	94.34 %	70.762	6,6943



Nivel de beneficio MD-SIAP 35	1257	118.266306	110.11	93.10 %	86.342	8.1597
Nivel de beneficio MD-SIAP 36	1257	118.266306	106.04	89.66 %	129.547	12.2234
Nivel de beneficio MD-SIAP 37	1257	118.266306	99.59	84.21 %	198.189	18.6795
Nivel de beneficio MD-SIAP 38	1257	118.266306	90.86	76.83 %	290.926	27.4019
Nivel de beneficio MD-SIAP 39	1257	118.266306	82.58	69.83 %	378.992	35.6850
Nivel de beneficio MD-SIAP 40	1257	118.266306	74.94	63.36 %	460.281	43.3307
Nivel de beneficio MD-SIAP 41	1257	118.266306	59.64	50.43 %	622.864	58.6225
Nivel de beneficio MD-SIAP 42	1257	118.266306	0.00	0.00 %	1257	118.2663
Nivel de beneficio MD-SIAP 43	1257	118.266306	0.00	0.00 %	1257	118.2663

"Bloque cinco)

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cinco:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifas general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44	1257	118.266306	89.4156	75.61 %	306.3297	28.8507



Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1257	118.266306	86.5727	73.20 %	336.5550	31.6936
Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1257	118.266306	81.3087	68.75 %	392.5227	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1257	118.266306	71.5167	60.47 %	496.6310	46,7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1257	118.266306	51.5126	43.56 %	709.3155	66.7537
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1257	118.266306	0,0000	0.00 %	1257	118.2663
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1257	118.266306	0,0000	0.00 %	1257	118.2663
Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1257	118.266306	0,0000	0.00 %	1257	118,2663
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1257	118.266306	0.0000	0,00 %	1257	118.2663
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1257	118.266306	0,0000	0.00 %	1257	118.2663

"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial super grandes (aplicación mensual)

Calsificacion de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general de UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54	1257	118.2663	0.000	0	1257	118.2663



"En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La Tesorería enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz, aplicará la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma Tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de la empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La tesorería municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros

"Artículo 68. Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad proporcionar el



bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continúa (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que si corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público etcétera y es necesario hacer que este en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial 12 horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hace llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a) Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b) Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y a cada 5 años por depreciación sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c) Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continua.



"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborara en físico.

"B1. Presupuesto de Egresos.

"a) **Tabla A.** Este Municipio tiene en cuenta, el Presupuesto de Egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye una obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de **\$8'668,440.00 (ocho millones seiscientos sesenta y ocho mil cuatrocientos cuarenta pesos 00/100 M.N.)**, es importante ver qué el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 12,670 (doce mil seiscientos setenta usuarios) más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b) **Tabla B.** En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como son se calcula el CML públicos, CML común, CU.

"c) **Tabla C.** En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, CU, que son las que se encuentran en los 6 bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.

"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en 6 bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del $MDSIAP=SIAP$, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente



que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en 6 bloques.

"a) El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. **El primero**, que por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. **El segundo**, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localizan en el anexo tres de la presente ley y que presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula $MDSIAP=SIAP$ con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y que pagara al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía que para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene nuestra Ley de Ingresos por el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2022: **definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.**

"a) **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprara la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se paga la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma según las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto las calles se vuelven oscuras e inseguras.

"b) **Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:** Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.



"c) Personal administrativo: Se utiliza el pago al personal para llevar a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal que son los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, de forma diaria en los 365 del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Sujetos: Son los propietarios, tenedores, poseedores de inmuebles o beneficiarios directos o indirectos de los anteriores que no tengan el carácter de propietario, derivado de la prestación del servicio municipal del alumbrado público en dichos inmuebles.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a acción de Inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a. **Primera**, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b. **Segunda**, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c. **Tercera**, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP)

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.

"Este Municipio que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) de que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

**"Aplicación uno:**

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m, en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU}$$

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m, en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 200 m, en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

$$\text{MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU}$$

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 m, en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 200 m, en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que si se benefician del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro del derecho de alumbrado público será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.



**MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS
O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML
PÚBLICOS) + CU**

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"**Fundamentos jurídicos:** Mismos que se integran en el anexo I de la presente ley.

"**Motivación, finalidad y objeto:** Se encuentran en el anexo II de la presente ley.

"**Recurso de revisión:** Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo III de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, entres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores dados en UMA:

"**Tabla A:** Presupuesto de Egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"**Tabla B:** Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de **CML. Públicos, CML. Común, C.U.**

"**Tabla C:** La conversión de los tres valores de los factores (**CML común, CML públicos, C.U.**) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

CML. PÚBLICOS	(0.0495 UMA)
CML. COMÚN	(0.0473 UMA)
CU.	(0.0396 UMA)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B, y C



"Presupuesto de Egresos

"Egresos que le genera al Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio 2022 por la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

"Tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar encendidas las luminarias del Sistema del Alumbrado Público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.

"Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros Tlaxcala. (resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022	Datos del Municipio, al mes	Total, de luminarias	Inversión existente del Municipio en luminarias	Observaciones	Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal
1	2	3	4	6	7
"Censo de luminarias elaborado por CFE		4,316.00			
"A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública	\$670,000.00				\$8'040,000.00
"B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011	\$7,370.00				\$88,440.00
"B-1) Porcentaje DE luminarias en áreas públicas	35 %				
"B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	1510.6				
"B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
"B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	2805.4				
"C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	12670				



"D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$234,500.00				
"E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$435,500.00				
"F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$45,000.00				\$540,000.00
"G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados	\$-				
"H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$-				
"I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del Sistema de Alumbrado Publico.	\$-				
"J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) =J	\$-				\$-
"K) Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye LEDS	\$3,900.00	1510.6	\$5'891,340.00		
"L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,300.00	2805.4	\$9'257,820.00		



"M) Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'			\$15'149,160.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
"N) Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del Sistema de Alumbrado Publico					\$8'668,440.00

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y C.U. que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las formulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribucion.

A	B	C	D	F
"Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
"(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el MUNICIPIO y/o concesionado) es igual: Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes / total de luminarias, en el territorio municipal	\$-	\$-		Gastos por una luminaria



"(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: Es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L)/60 meses/total de luminarias, según su ubicación. [(reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses (5 años)]	\$65.00	\$55.00		Gastos por una luminaria
"(3) Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gastos por energía/ el total de luminarias registradas por CFE.	\$155.24	\$155.24		Gastos por una luminaria
"(4) Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: Es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglon (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2016 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual	\$1.71	\$1.71		Gastos por una luminaria
"(5) Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: A gastos de administración (f) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C)			\$3.55	Gasto por sujeto pasivo



"Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$221.94	\$211.94		Total, de gastos por una luminaria
"Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.55	Total, de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
"Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) Es igual al gastos totales por una luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media ínterpostal / entre dos frentes	\$4.44	\$4.24		

"Valores dados en UMAS.

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

CML. Públicos	0.0495			Aplicar, en fórmula MDSIAP
CML. Común		0.0473		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0396	Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del Municipio para la recuperacion del los gastos que le genera al Municipio por hacer que funcione el servicio de alumbrado público durante 12 horas diarias y por los 365 días del año fiscal 2022 de forma continúa.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula MDSIAP= SIAP el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en esta Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022.

"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, donde se cumple con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".



"Explicación, la columna A, se ve el nivel de beneficio desde el MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54 en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula MDSIAP= SIAP.

"Bloque uno.

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML COMÚN, y CU. En bloque uno, viviendas datos dados en UMA.

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 1	1112	107.712761	107.665378	99.96 %	0.08006923	0.0473836
Nivel de beneficio, MD-SIAP 2	1112	107.712761	107.631171	99.92 %	0.43334075	0.0815903
Nivel de beneficio, MD-SIAP 3	1112	107.712761	107.588313	99.88 %	0.87596109	0.1244485
Nivel de beneficio, MD-SIAP 4	1112	107.712761	107.540397	99.84 %	1.37081614	0.1723645
Nivel de beneficio, MD-SIAP 5	1112	107.712761	107.471717	99.78 %	2.08010837	0.2410441
Nivel de beneficio, MD-SIAP 6	1112	107.712761	107.347402	99.66 %	3.36398229	0.3653595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 7	1112	107.712761	107.115542	99.45 %	5.75853087	0.5972197
Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1112	107.712761	106.933993	99.28 %	7.63348165	0.7787681



Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1112	107.712761	106.766154	99.12 %	9.3668489	0.9466072
Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1112	107.712761	106.459359	98.84 %	12.5352958	1.2534027

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

"Clasificación de tipo de sujeto pasivo	"Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	"Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	"Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	"Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 11	1112	107.712761	106.807282	99.16 %	8.94209832	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1112	107.712761	105.060611	97.54 %	26.9809393	2.6521506
Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1112	107.712761	103.995944	96.55 %	37.9763435	3.7168175

"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque dos: Negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA.

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

"Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 14	1112	107.7128	107.45	99.76 %	2.271	0.2595



Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1112	107.7128	107.33	99.64 %	3.591	0.3873
Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1112	107.7128	107.24	99.56 %	4.512	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1112	107.7128	107.10	99.43 %	5.890	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1112	107.7128	106.94	99.28 %	7.558	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1112	107.7128	106.68	99.04 %	10.215	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1112	107.7128	106.26	98.65 %	14.593	1.4527
Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1112	107.7128	105.36	97.82 %	23.876	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1112	107.7128	104.09	96.64 %	37.013	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1112	107.7128	103.45	96.04 %	43.625	4.2637

Bloque tres

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque tres: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual)

" Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 24	1112	107.7128	98.234	91.20 %	97.488	9.4792



Nivel de beneficio MD-SIAP 25	1112	107.7128	96.746	89.82 %	112.847	10.9664
Nivel de beneficio MD-SIAP 26	1112	107.7128	95.259	88.44 %	128.208	12.4538
Nivel de beneficio MD-SIAP 27	1112	107.7128	93.177	86.51 %	149.708	14.5356
Nivel de beneficio MD-SIAP 28	1112	107.7128	90.897	84.39 %	173.261	16.8163
Nivel de beneficio MD-SIAP 29	1112	107.7128	88.517	82.18 %	197.835	19.1957
Nivel de beneficio MD-SIAP 30	1112	107.7128	85.047	78.96 %	233.675	22.6660
Nivel de beneficio MD-SIAP 31	1112	107.7128	80.089	74.35 %	284.872	27.6233
Nivel de beneficio MD-SIAP 32	1112	107.7128	71.348	66.24 %	375.153	36.3650
Nivel de beneficio MD-SIAP 33	1112	107.7128	65.215	60.55 %	438.485	42.4974

Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cuatro: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual)

"Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 34	1112	107.712761	101.02	93.79 %	68.727	6.6943



Nivel de beneficio MD-SIAP 35	1112	107.712761	99.55	92.42 %	83.860	8.1597
Nivel de beneficio MD-SIAP 36	1112	107.712761	95.49	88.65 %	125.828	12.2234
Nivel de beneficio MD-SIAP 37	1112	107.712761	89.03	82.66 %	192.505	18.6795
Nivel de beneficio MD-SIAP 38	1112	107.712761	80.31	74.56 %	282.586	27.4019
Nivel de beneficio MD-SIAP 39	1112	107.712761	72.03	66.87 %	368.129	35.6850
Nivel de beneficio MD-SIAP 40	1112	107.712761	64.38	59.77 %	447.091	43.3307
Nivel de beneficio MD-SIAP 41	1112	107.712761	49.09	45.58 %	605.017	58.6225
Nivel de beneficio MD-SIAP 42	1112	107.712761	0.00	0.00 %	1112	107.7128
Nivel de beneficio MD-SIAP 43	1112	107.712761	0.00	0.00 %	1112	107.7128

"Bloque cinco

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cinco: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual)

"Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44	1112	107.712761	78.8620	73.22 %	297.5480	28.8507



Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1112	107.712761	76.0192	70.58 %	326.9077	31.6936
Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1112	107.712761	70.7551	65.69 %	381.2726	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1112	107.712761	60.9632	56.60 %	482.3993	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1112	107.712761	40.9591	38.03 %	688.9928	66.7537
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1112	107.712761	0.0000	0.00 %	1112	107.7128
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1112	107.712761	0.0000	0.00 %	1112	107.7128
Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1112	107.712761	0.0000	0.00 %	1112	107.7128
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1112	107.712761	0.0000	0.00 %	1112	107.7128
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1112	107.712761	0.0000	0.00 %	1112	107.7128

"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial super grandes (aplicación mensual)

"Clasificación De tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MD-SIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54	1112	107.7128	0.0000	0	1112	107.7128



"En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicara la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma Tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La tesorería municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

Municipio de Tlaxco

"**Artículo 43.** Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad proporcionar el



bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continúa (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que sí corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público etcétera y es necesario hacer que este en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hacen llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a. Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b. Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y cada cinco años por depreciación, sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c. Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continúa.



"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborará en físico.

"B1. Presupuesto de Egresos.

"a. Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta el Presupuesto de Egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye un obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de **\$5'876,760.00 (cinco millones ochocientos setenta y seis mil setecientos sesenta pesos 00/100 M.N.)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 16,056 (diez y seis mil cincuenta y seis usuarios), más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b. Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calculan el CML PÚBLICOS, CML COMÚN, CU.

"c. Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, C.U., que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.

"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en seis bloques el monto de contribución



según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del $MDSIAP=SIAP$, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en seis bloques.

"a. El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. **El primero**, por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. **El segundo**, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz, de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localiza en el anexo III de la presente ley y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula $MDSIAP=SIAP$ con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2022: **definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.**

"a. **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprará la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se pagará la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto, las calles se vuelven oscuras e inseguras.



"b. Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:

Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c. Personal administrativo: Se utiliza para el pago al personal que lleva a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, los 365 días del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a. Primera, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b. Segunda, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c. Tercera, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP)

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.



"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

"Aplicación uno:

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU}$$

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU}$$

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.



"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro de este derecho será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo I de la presente ley.

"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo II de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo III de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, en tres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores, dados en UMA:

"Tabla A: Presupuesto de Egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"Tabla B: Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de CML. Públicos, CML. Común, C.U.

"Tabla C: La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, C.U.) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos (0.0684 UMA)

"CML. Común (0.0658 UMA)

"CU. (0.0382 UMA)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C



"Presupuesto de Egresos

"Egresos que le genera al Municipio de Tlaxco, para el ejercicio 2022, por la prestación del servicio de alumbrado público tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar encendidas las luminarias del sistema del alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio de Tlaxco.

"Municipio de Tlaxco Tlaxcala. (Resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022	Datos del Municipio, al mes	Total de luminarias	Inversión existente del Municipio en luminarias	Observaciones	Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal
1	2	3	4	6	7
"Censo de luminarias elaborado por CFE		1,800.00			
"A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública	\$430,000.00				\$5'160,000.00
"B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011	\$4,730.00				\$56,760.00
"B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
"B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	630				
"B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
"B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	1170				
"C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	16056				
"D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$150,500.00				
"E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$279,500.00				



"F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$55,000.00				\$660,000.00
"G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados	\$				
"H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$				
"I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del Sistema de Alumbrado Público.	\$				
"J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H)+ I) = J	\$				\$
"K) Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye LEDS	\$3,900.00	630	\$2'457,000.00		
"L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,200.00	1170	\$3'744,000.00		
"M) Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'			\$6'201,000.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	



"N) Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público	\$5'876,760.00				
---	----------------	--	--	--	--

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Tlaxco, que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y C.U. Que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las formulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

A	B	C	D	F
"Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
"(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el municipio y/o concesionado) es igual: Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes/total de luminarias, en el territorio municipal	\$	\$		Gastos por una luminaria
"(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: Es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L) / 60 meses/ total de luminarias, según su ubicación. [(reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses (5 años)]	\$65.00	\$53.33		Gastos por una luminaria



"(3) Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gastos por energía/el total de luminarias registradas por CFE.	\$238.89	\$238.89		Gastos por una luminaria
"(4) Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: Es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglón (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2021 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$2.63	\$2.63		Gastos por una luminaria
"(5) Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: A gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C)	\$306.52	\$294.85		Total de gastos por una luminaria
"(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y	\$3.43			Total, de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
"(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gastos totales por una luminarias/una constante de 25 metros equidis-	\$6.13	\$5.90		



tancia media interpostal/entre dos frentes				
--	--	--	--	--

"Valores dados en UMA tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

*CML. Públicos	0.0684			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
*CML. Común	0.0658			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
*CU	0.0382			Aplicar, en fórmula MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del Municipio para la recuperacion del los gastos que le genera por hacer que funcione el servicio de alumbrado público durante 12 horas diarias y por los 365 días del año 2022 de forma continúa.

"El Ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula MDSIAP= SIAP el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en esta Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022.

"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 fracción IV que a la letra dice: 'Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes'.

"En la columna A del bloque uno, al bloque seis están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54, en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula MDSIAP= SIAP.



"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU, viviendas datos dados en UMA

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 1	1045	140.281063	140.233679	99.97 %	0.06826181	0.0473836
Nivel de beneficio, MD-SIAP 2	1045	140.281063	140.199472	99.94 %	0.32314827	0.0815903
Nivel de beneficio, MD-SIAP 3	1045	140.281063	140.156614	99.91 %	0.64250018	0.1244485
Nivel de beneficio, MD-SIAP 4	1045	140.281063	140.108698	99.88 %	0.99953959	0.1723645
Nivel de beneficio, MD-SIAP 5	1045	140.281063	140.040019	99.83 %	1.51129606	0.2410441
Nivel de beneficio, MD-SIAP 6	1045	140.281063	139.915703	99.74 %	2.43761496	0.3653595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 7	1045	140.281063	139.683843	99.57 %	4.16528896	0.5972197
Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1045	140.281063	139.502295	99.44 %	5.51807159	0.7787681
Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1045	140.281063	139.334456	99.33 %	6.76870128	0.9466072



Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1045	140.281063	139.02766	99.11 %	9.05474524	1.2534027
--------------------------------	------	------------	-----------	---------	------------	-----------

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 11	1045	140.281063	139.375583	99.35 %	6.46224246	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1045	140.281063	137.628912	98.11 %	19.4773205	2.6521506
Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1045	140.281063	136.564245	97.35 %	27.4105377	3.7168175

"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque dos: negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 14	1045	140.2811	140.02	99.81 %	1.649	0.2595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1045	140.2811	139.89	99.72 %	2.601	0.3873



Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1045	140.2811	139.80	99.66 %	3.266	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1045	140.2811	139.67	99.57 %	4.260	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1045	140.2811	139.51	99.45 %	5.464	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1045	140.2811	139.25	99.27 %	7.381	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1045	140.2811	138.83	98.96 %	10.539	1.4527
Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1045	140.2811	137.93	98.32 %	17.237	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1045	140.2811	136.66	97.42 %	26.715	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1045	140.2811	136.02	96.96 %	31.486	4.2637

"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque tres: industrias y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MD-SIAP 24	1045	140.2811	130.802	93.24 %	70.348	9.4792



Nivel de beneficio MD-SIAP 25	1045	140.2811	129.315	92.18 %	81.430	10.9664
Nivel de beneficio MD-SIAP 26	1045	140.2811	127.827	91.12 %	92.513	12.4538
Nivel de beneficio MD-SIAP 27	1045	140.2811	125.745	89.64 %	108.025	14.5356
Nivel de beneficio MD-SIAP 28	1045	140.2811	123.465	88.01 %	125.019	16.8163
Nivel de beneficio MD-SIAP 29	1045	140.2811	121.085	86.32 %	142.749	19.1957
Nivel de beneficio MD-SIAP 30	1045	140.2811	117.615	83.84 %	168.608	22.6660
Nivel de beneficio MD-SIAP 31	1045	140.2811	112.658	80.31 %	205.546	27.6233
Nivel de beneficio MD-SIAP 32	1045	140.2811	103.916	74.08 %	270.684	36.3650
Nivel de beneficio MD-SIAP 33	1045	140.2811	97.784	69.71 %	316.378	42.4974

"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cuatro:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MD-SIAP 34	1045	140.281063	133.59	95.23 %	49.597	6.6943



Nivel de beneficio MD-SIAP 35	1045	140.281063	132.12	94.18 %	60.516	8.1597
Nivel de beneficio MD-SIAP 36	1045	140.281063	128.06	91.29 %	90.796	12.2234
Nivel de beneficio MD-SIAP 37	1045	140.281063	121.60	86.68 %	138.903	18.6795
Nivel de beneficio MD-SIAP 38	1045	140.281063	112.88	80.47 %	203.897	27.4019
Nivel de beneficio MD-SIAP 39	1045	140.281063	104.60	74.56 %	265.617	35.6850
Nivel de beneficio MD-SIAP 40	1045	140.281063	96.95	69.11 %	322.588	43.3307
Nivel de beneficio MD-SIAP 41	1045	140.281063	81.66	58.21 %	436.532	58.6225
Nivel de beneficio MD-SIAP 42	1045	140.281063	0.00	0.00 %	1045	140.2811
Nivel de beneficio MD-SIAP 43	1045	140.281063	0.00	0.00 %	1045	140.2811

"Bloque cinco

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cinco:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 44	1045	140.281063	111.4303	79.43 %	214.6923	28.8507



Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1045	140.281063	108.5875	77.41 %	235.8754	31.6936
Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1045	140.281063	103.3234	73.65 %	275.0998	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1045	140.281063	93.5315	66.67 %	348.0631	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1045	140.281063	73.5274	52.41 %	497.1209	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1045	140.281063	0.0000	0.00 %	1045	140.2811
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1045	140.281063	0.0000	0.00 %	1045	140.2811
Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1045	140.281063	0.0000	0.00 %	1045	140.2811
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1045	140.281063	0.0000	0.00 %	1045	140.2811
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1045	140.281063	0.0000	0.00 %	1045	140.2811

"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas A su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 54	1045	140.2811	0.0000	0	1045	140.2811



" En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería del Ayuntamiento enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicará la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio.

"De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La Tesorería Municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

Municipio de Xaltocan

"Artículo 45. Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad proporcionar el



bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continúa (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base del tributo se encuentra relacionado con el hecho imponible y que, si corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público etcétera y es necesario hacer que este en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial 12 horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hace llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gasto como son:

"a) Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año fiscal, a la empresa suministradora de energía.

"b) Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

"Pago al personal que se encarga de proporcionar el de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y a cada 5 años por depreciación sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c) Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continúa.



"B. De la aplicación.

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa y que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborara en físico.

"B1. Presupuesto de Egresos.

"a) **Tabla A.** Este Municipio tiene en cuenta, el Presupuesto de Egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye un obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de **\$2'194,440.00 (dos millones ciento noventa y cuatro mil cuatrocientos cuarenta pesos 00/100 M.N.)**, es importante ver qué el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 3,629 (tres mil seiscientos veintinueve usuarios) más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b) **Tabla B.** En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como son se calcula el CML públicos, CML común, CU.

"c) **Tabla C.** En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, CU y que son las que se encuentran en los 6 bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.

"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en 6 bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del $MDSIAP=SIAP$, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.



"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la Tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en 6 bloques.

"a) El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. **El primero** que por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. **El segundo** es que el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localizan en el anexo tres de la presente ley y que presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula $MDSIAP=SIAP$ con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y que pagara al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene nuestra Ley de Ingresos por el Municipio de Xaltocan, para el ejercicio fiscal 2022: definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula $MDSIAP$ en 3 supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.

"a) **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprara la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se paga la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo, forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto las calles se vuelven oscuras e inseguras.

"b) **Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:** Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas



"municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds, etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c) Personal administrativo: Se utiliza el pago al personal para llevar a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal los 365 del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a) Primera, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b) Segunda, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c) Tercera, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP)

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.

"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:



"Aplicación uno:

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 metros en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU(ParCentra)

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 metros en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 200 metros en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 200 metros en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.



"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que si se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro del derecho de alumbrado público será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"**Fundamentos jurídicos:** Mismos que se integran en el anexo I de la presente ley.

"**Motivación, finalidad y objeto:** Se encuentran en el anexo II de la presente ley.

"**Recurso de revisión:** Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo III de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, entre tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores dados en UMA:

"**Tabla A:** Presupuesto de Egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"**TABLA B:** Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de **CML. Públicos, CML. común, C.U.**

"**Tabla C:** La conversión de los tres valores de los factores (**CML común, CML públicos, C.U.**) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos (0.0413 UMA)

"CML. Común (0.0391 UMA)

"CU. (0.0338 UMA)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B, y C



"Presupuesto de Egresos

"Egresos que le genera al Municipio de Xaltocan, para el ejercicio 2022 por la prestación del servicio de alumbrado público.

"Tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar encendidas las luminarias del Sistema del Alumbrado Publico para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio de Xaltocan.

Municipio de Xaltocan Tlaxcala. (resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022	Datos del Municipio, al mes	Total, de luminarias	Inversión existente del Municipio en luminarias	Observaciones	Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal
1	2	3	4	6	7
Censo de luminarias elaborado por CFE		1,432.00			\$2'040,000.00
"A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación publica	\$170,000.00				
"B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011	\$1,870.00				\$22,440.00
"B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
"B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	501.2				
"B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
"B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes 930.8 C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	930.8				
"C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	3629				
"D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$59,500.00				



"E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$110,500.00				
"F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$11,000.00				\$132,000.00
"G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados	\$-				
"H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$-				
"I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$-				
"J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) = J	\$-				\$-
"K) Promedio de costo por luminaria ov-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye LEDS	\$3,900.00	501.2	\$1'954,680.00		
"L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,300.00	930.8	\$3'071,640.00		



"M) Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'			\$5'026,320.00	utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
"N) Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público					\$2'194,440.00

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Xaltocan que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y C.U. que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las fórmulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

A	B	C	D	F
Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el Municipio y/o concesionado) es igual: Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes/total de luminarias, en el territorio municipal	\$-	\$-		Gastos por una luminaria



*(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: Es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K Y/O L) / 60 meses/ total de luminarias, según su ubicación. [(reposición de luminarias de las que se les acaba la vida útil a cada 60 meses (5 años)]	\$65.00	\$55.00		Gastos por una luminaria
*(3) Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gastos por energía/ el total de luminarias registradas por CFE.	\$118.72	\$118.72		Gastos por una luminaria
*(4) Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglon (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2016 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$1.31	\$1.31		Gastos por una luminaria
*(5) Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: A gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C)	\$3.03			Gasto por sujeto pasivo



"Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$185.02	\$175.02		Total, de gastos por una luminaria
"Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.03	Total, de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
"Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gastos totales por una luminarias/una constante de 25 metros equidistancia media interpostal/entre dos frentes	\$3.70	\$3.50		

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

CML. Públicos	0.0413			Aplicar, en fórmula MDSIAP
CML. Común		0.0391		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0338	Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del municipio para la recuperacion del los gastos que le genera al Municipio por hacer que funcione el servicio de alumbrado publico durante 12 horas diarias y por los 365 días del año fiscal 2022 de forma continua.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula MDSIAP= SIAP el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en esta Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022.



"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, donde se cumple con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: 'Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes'.

"Explicación, la columna A del bloque uno al bloque seis están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54 en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$.

"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque uno, viviendas datos dados en UMA.

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 1	1043	83.8373707	83.7899871	99.94 %	0.16878316	0.0473836
Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1043	83.8373707	83.7557804	99.90 %	0.59451201	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1043	83.8373707	83.7129222	99.85 %	1.12791546	0.1244485



Nivel de beneficio, MD-SIAP 4	1043	83.8373707	83.6650062	99.79 %	1.72426716	0.1723645
Nivel de beneficio, MD-SIAP 5	1043	83.8373707	83.5963266	99.71 %	2.57903791	0.2410441
Nivel de beneficio, MD-SIAP 6	1043	83.8373707	83.4720112	99.56 %	4.12623925	0.3653595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 7	1043	83.8373707	83.240151	99.29 %	7.01191883	0.5972197
Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1043	83.8373707	83.0586026	99.07 %	9.27142913	0.7787681
Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1043	83.8373707	82.8907635	98.87 %	11.3603166	0.9466072
Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1043	83.8373707	82.583968	98.50 %	15.1786239	1.2534027

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 11	1043	83.8373707	82.9318914	98.92 %	10.848448	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1043	83.8373707	81.1852201	96.84 %	32.5871238	2.6521506
Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1043	83.8373707	80.1205532	95.57 %	45.8377271	



"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque dos: negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA.

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, V I N C U - L A D A S A S U B E N E F I C I O
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 14	1043	83.8374	83.58	99.69 %	2.809	0.2595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1043	83.8374	83.45	99.54 %	4.400	0.3873
Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1043	83.8374	83.36	99.43 %	5.509	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1043	83.8374	83.23	99.27 %	7.171	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1043	83.8374	83.07	99.08 %	9.180	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1043	83.8374	82.81	98.77 %	12.382	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1043	83.8374	82.38	98.27 %	17.658	1.4527
Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1043	83.8374	81.49	97.20 %	28.845	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1043	83.8374	80.21	95.68 %	44.676	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1043	83.8374	79.57	94.91 %	52.644	4.2637



"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque tres:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual)

Clasificación DE tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MD-SIAP 24	1043	83.8374	74.358	88.69 %	117.556	9.4792
Nivel de beneficio MD-SIAP 25	1043	83.8374	72.871	86.92 %	136.064	10.9664
Nivel de beneficio MD-SIAP 26	1043	83.8374	71.384	85.15 %	154.576	12.4538
Nivel de beneficio MD-SIAP 27	1043	83.8374	69.302	82.66 %	180.486	14.5356
Nivel de beneficio MD-SIAP 28	1043	83.8374	67.021	79.94 %	208.870	16.8163
Nivel de beneficio MD-SIAP 29	1043	83.8374	64.642	77.10 %	238.484	19.1957
Nivel de beneficio MD-SIAP 30	1043	83.8374	61.171	72.96 %	281.675	22.6660
Nivel de beneficio MD-SIAP 31	1043	83.8374	56.214	67.05 %	343.372	27.6233
Nivel de beneficio MD-SIAP 32	1043	83.8374	47.472	56.62 %	452.170	36.3650



Nivel de beneficio MD-SIAP 33	1043	83.8374	41.340	49.31 %	528.492	42.4974
-------------------------------	------	---------	--------	---------	---------	---------

"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cuatro: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MD-SIAP 34	1043	83.8373707	77.14	92.02 %	82.895	6.6943
Nivel de beneficio MD-SIAP 35	1043	83.8373707	75.68	90.27 %	101.133	8.1597
Nivel de beneficio MD-SIAP 36	1043	83.8373707	71.61	85.42 %	151.709	12.2234
Nivel de beneficio MD-SIAP 37	1043	83.8373707	65.16	77.72 %	232.060	18.6795
Nivel de beneficio MD-SIAP 38	1043	83.8373707	56.44	67.32 %	340.617	27.4019
Nivel de beneficio MD-SIAP 39	1043	83.8373707	48.15	57.44 %	443.706	35.6850
Nivel de beneficio MD-SIAP 40	1043	83.8373707	40.51	48.32 %	538.863	43.3307
IVEL DE BENEFICIO MDSIAP 41	1043	83.8373707	25.21	30.08 %	729.181	58.6225



Nivel de beneficio MD-SIAP 42	1043	83.8373707	0.00	0.00 %	1043	83.8374
Nivel de beneficio MD-SIAP 43	1043	83.8373707	0.00	0.00 %	1043	83.8374

"Bloque cinco

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cinco:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada A cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 44	1043	83.8373707	54.9867	65.59 %	358.6486	28.8507
Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1043	83.8373707	52.1438	62.20 %	394.0300	31.6936
Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1043	83.8373707	46.8797	55.92 %	459.5454	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1043	83.8373707	37.0878	44.24 %	581.4136	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1043	83.8373707	17.0837	20.38 %	830.3802	66.7537
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1043	83.8373707	0.0000	0.00 %	1043	83.8374
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1043	83.8373707	0.0000	0.00 %	1043	83.8374



Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1043	83.8373707	0.0000	0.00 %	1043	83.8374
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1043	83.8373707	0.0000	0.00 %	1043	83.8374
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1043	83.8373707	0.0000	0.00 %	1043	83.8374

"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis:

"Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial super grandes (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MD-SIAP 54	1043	83.8374	0.0000	0	1043	83.8374

"En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería, enviara a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicara la fórmula MDSIAP=SIAP y reconsiderara su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma Tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.



"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La tesorería municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

95. De la transcripción anterior se desprende que los artículos impugnados contemplan los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), cuyos elementos son:

- Hecho imponible. La prestación del servicio de alumbrado público, consistente en la iluminación de calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera, durante los trescientos sesenta y cinco días del año, por doce horas nocturnas de forma continua y regular.

- Base. Los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, como son: el pago mensual por el suministro eléctrico que se realiza a la empresa suministradora de energía, el mantenimiento, reparación y reposición de la infraestructura, el pago al personal que se encarga del mantenimiento y los gastos para el control interno de la administración del servicio.



- **Sujetos.** La colectividad que habita en el Municipio (sujetos pasivos), que comprende a aquellos propietarios de predios que sean usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, así como lotes baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente que no tengan contrato con la empresa suministradora de energía.

- **Tasa o tarifa.** Se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y se obtendrá aplicando la fórmula $MDSIAP=SIAP$ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros luz, dependiendo de tres variables: CML públicos (equivale a 0.0481 UMA en el Municipio de El Carmen Tequexquitla; 0.0495 UMA en el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 0.0684 UMA en el Municipio de Tlaxco; 0.0413 UMA en el Municipio de Xaltocan), CML común (equivale a 0.0459 UMA en el Municipio El Carmen Tequexquitla; 0.0473 UMA en el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 0.0658 UMA en el Municipio de Tlaxco; 0.0391 UMA en el Municipio de Xaltocan), y CU (equivale a 0.0388 UMA en el Municipio de El Carmen Tequexquitla; 0.0396 UMA en el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 0.0382 UMA en el Municipio de Tlaxco; 0.0338 en el Municipio de Xaltocan), ¹⁶, mismas que a su vez se dividen en seis bloques que sirven para

¹⁶ Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. ...

"Para los efectos de esta ley se en tendrán como:

" ...

"c) CML. Común. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. Públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"d) CML. Públicos. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"f) CU. Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para



una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía.

"...

"t) MDSIAP=SIAP. Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMAS del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia obligatoria en el territorio del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la hacienda pública municipal durante el ejercicio fiscal 2022.: ..."

"Artículo 3. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"p) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía.

"q) CML. Común: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. Públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"r) CML. Públicos: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia Inter postal de luminarias de forma estándar.

"...

"gg) MDSIAP: Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMAS del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal.. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la hacienda pública del Municipio de Tlaxco, durante el ejercicio fiscal del año 2022, por los provenientes de los conceptos que se señalan en la presente ley.

"...

"Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"g) CML. Públicos. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.



hacer el respectivo cálculo. Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML públicos, CML común y CU) que se encuentran en la tabla C y automáti-

"**h) CML. Común.** Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. Públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"**i) CU.** Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía.

" ...

"**ff) MDSIAP=SIAP.** Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMAS del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. En el Estado de Tlaxcala las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a los ordenamientos tributarios que el Estado y Municipio establezcan.

" ...

"Para los efectos de esta ley se entenderá como:

" ...

"**c) CML. Común.** Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. Públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"**d) CML. Públicos.** Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"**f) CU.** Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía.

" ...

"**n) MDSIAP=SIAP.** Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMA del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal."



camente calcularán su monto mensual, bimestral o anual de acuerdo a la clasificación de los seis bloques (los bloques uno y dos son montos calculados que se pagan bimestralmente y que aplican a viviendas y a negocios o comercios pequeños, respectivamente; los bloques tres al seis son montos mensuales y aplican para industrias y/o comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes, respectivamente).

Es decir, la fórmula que se aplicará a cada sujeto pasivo tiene cuatro aplicaciones, dependiendo los beneficios en metros luz que tenga en su frente:

(i) Si el sujeto pasivo tiene iluminación pública frente a su casa hasta antes de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU$.

(ii) Si el sujeto pasivo no tiene alumbrado público frente a su casa después de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio, aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML PÚBLICOS) + CU$.

(iii) Si los sujetos pasivos tienen un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el inmueble tenga más de un medio de recaudación contratado y goce de alumbrado público frente a su casa dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio aplicarán la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE*/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU$.

(iv) Los predios que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente, pagarán 3 UMA anuales, que deberán cubrirse con el impuesto predial.

• Época. Mensual y/o bimestral cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía; mensual cuando se realice a través del sistema operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual cuando se realice por la



Tesorería por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

96. Asimismo, se establecen tres tablas, la tabla A refleja el Presupuesto de Egresos, es decir, los gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público; en la tabla B se reflejan los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula $MDSIA-P=SIAP$, como se calculan el CML públicos, CML común y CU; en la tabla C, se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables (CML públicos, CML común y CU), que se encuentran en seis bloques según el beneficio dado en metros luz.

97. Las tablas de los seis bloques, en su columna A, referencian al nivel de beneficio que es calculado con la fórmula $MDSIAP$ 1 hasta el nivel de beneficio $MDSIAP$ 54; en su columna F expresan los metros luz de frente a la vía pública que tiene el sujeto pasivo, y en la columna G se expresa el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se ocupa la misma fórmula $MDSIAP=SIAP$. El bloque uno es de aplicación bimestral y corresponde a viviendas; el bloque dos es de aplicación bimestral y corresponde a negocios y/o comercios pequeños; el bloque tres es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial pequeñas; el bloque cuatro es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial medianas; el bloque cinco es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial grandes; y el bloque seis es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial súper grandes.

98. Si el contribuyente considera que el monto de su contribución debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, podrá presentar su solicitud al Municipio para pedir su revisión, para que la tesorería verifique su frente que tiene de beneficio dado en metros luz y reconsiderará su nuevo monto de contribución que deberá pagar en la misma tesorería, dándose de baja de la empresa suministradora de energía para no duplicar el monto de dicha contribución.

99. Finalmente, el Municipio puede convenir con la suministradora de energía eléctrica que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio para que los aplique



en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La tesorería deberá asignar el excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público.

100. Como se observa, los artículos impugnados por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, mismo que se calcula a través de tres factores (CML públicos, CML común y CU).

101. Sin embargo, **para el cálculo de la tasa se toman en cuenta elementos ajenos a dicho gasto, como son el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio –si la luminaria pública se encuentra dentro de un radio de 50 metros partiendo del límite del predio, o, por el contrario, la luminaria se encuentra a más de 50 metros a partir del límite del predio–, el destino del predio –si está destinado a vivienda, negocio y/o comercio pequeño, o empresa industrial y/o comercial pequeña, mediana, grande o súper grande–, y si el predio es urbano, rústico o baldío y no cuenta con contrato de suministro de energía eléctrica con la empresa suministradora.**

102. Así, este Pleno advierte que si bien el legislador local estableció como base el costo que le implica la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que con la finalidad de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes introdujo elementos ajenos al costo a partir del beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa que suministra la energía eléctrica.

103. En consecuencia, los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no representan el costo del servicio prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos. Así como no establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

104. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehícu-



los, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

105. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

106. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, independientemente de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

107. Cabe precisar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, declaró la invalidez de una norma de contenido similar.¹⁷ En ese asunto se preveía una cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del destino del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

108. Mientras que en la acción de inconstitucionalidad 15/2021,¹⁸ en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, se invalidaron diversas normas porque vulneraban el principio de proporcionalidad tributaria, ya que la tarifa por el derecho de alumbrado público se calculaba en función de la clasificación esta-



blecida por el legislador entre el domicilio, el predio, las actividades económicas y las zonas definidas en la reglamentación municipal de Acapulco, Guerrero.

109. En la diversa acción de inconstitucionalidad 21/2020,¹⁹ en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, se declaró la invalidez de las normas impugnadas al estimar que eran contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que los derechos por el servicio de alumbrado público no atendían al costo real del servicio proporcionado por los Municipios, sino a la situación particular del contribuyente, porque contemplaban que la cuota sería calculada a partir del tipo de destino del inmueble (doméstico, comercio, servicio, industria o baldío). Igualmente, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 19/2021,²⁰ 26/2021²¹ y 28/2021,²² resueltas en sesiones de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, veintiséis de agosto de dos mil veintiuno y siete de octubre de dos mil veintiuno, respectivamente, se declaró la invalidez de normas de contenido similar, por ser contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, con motivo de que la tarifa por la prestación del servicio de alumbrado público se fijó a partir de circunstancias que no atendían el valor que representa al Municipio prestar ese servicio sino la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio.

¹⁷ Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

¹⁸ Por unanimidad de nueve votos se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

¹⁹ Fallada por unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público.

²⁰ Fallada por unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2021, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público.

²¹ Fallada por unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2021, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público.

²² Fallada por unanimidad de diez votos. Se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2021, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público.



110. Por las razones expuestas, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

111. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 1/2022 y 5/2022, en sesiones de once y trece de octubre de dos mil veintidós, respectivamente, en las que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, por ser violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, al preverse dentro del cálculo de la cuota elementos ajenos al costo real del servicio de alumbrado público.

Tema 2. Cobro por servicio de suministro de agua potable. Artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

112. En el segundo concepto de invalidez la accionante aduce que los referidos preceptos transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad tributaria y reserva de ley, al facultar a las autoridades administrativas para fijar las tarifas de los derechos por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, las que podrán ser ratificadas o reformadas previamente por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; sin embargo, es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo Local, en virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

113. Indica que si bien el derecho por suministro de agua potable y alcantarillado es una especie de contribución cuyo monto puede ser cobrado por los Ayuntamientos para brindar ese servicio público que tienen a su cargo; los cierto es que las disposiciones impugnadas no contemplan un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, lo que deja en incertidumbre jurídica a los contribuyentes sobre el costo real por la prestación del servicio de suministro y mantenimiento de agua y alcantarillado, pues será una autoridad administrativa quien lo determi-



nará cuando defina, apruebe o refrende las propuestas de los organismos municipales en la materia.

114. Lo anterior *–dice–* se corrobora con el artículo 122 de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala, el cual dispone que los organismos operadores elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la estación de los servicios previstos en dicha ley, y lo someterán a consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

115. Para la accionante, las disposiciones impugnadas transgreden el principio de reserva de ley y legalidad tributaria, porque se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de la tarifa de las contraprestaciones que deben cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable y alcantarillado. Máxime que el Congreso Local delegó completamente a los Municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación de un servicio público sin indicar expresamente en las normas el parámetro o el mecanismo de control objetivo que implica que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar.

116. Este Tribunal Pleno considera **fundados** los argumentos de la Comisión accionante.

117. El principio de legalidad tributaria ha sido desarrollado por este Alto Tribunal en diversos asuntos como las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,²³ 89/2020,²⁴ y recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 16/2021,²⁵ 10/2021²⁶ y 15/2021.²⁷

²³ Resueltas el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por argumentaciones distintas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando décimo primero, denominado "El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público".



118. El referido principio contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal,²⁸ se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago)²⁹ se consignen en ley, de modo tal que el obligado

²⁴ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la invalidez de las normas reclamadas.

²⁵ Resuelta el treinta de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones en que, salvo los preceptos de los Municipios de Pedro Escobedo y San Juan del Río, se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, con argumentos adicionales en cuanto a la época de pago, Ríos Farjat con precisiones en el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, Pérez Dayán por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y con precisiones en cuanto a la determinación del costo del servicio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto del considerando sexto, relativo al estudio.

²⁶ Resuelta el treinta de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

²⁷ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose del párrafo sesenta y siete, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público".

²⁸ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

²⁹ **a) Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.



conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

119. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."³⁰ e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."³¹

"b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

"c) Base imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

"d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

"e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

"Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley."

³⁰ Cuyo texto señala: "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."

³¹ Cuyo texto señala: "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán



120. De acuerdo con esos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

c) El cobro de tributos a título particular; y,

d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

121. Por consiguiente, la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."



1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y,

2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

122. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la base gravable, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE."³²

123. Dicho criterio pone de manifiesto que la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en

³² Tesis cuyo texto es el siguiente: "El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución."



el hecho imponible, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

124. Aunado a ello, la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

125. Al respecto se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en las siguientes categorías:

a) Cuota fija: Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.

Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

b) Cuota variable: En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.



126. En el caso concreto, los artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, ambas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, establecen:

NORMA IMPUGNADA	TEXTO
<p>Artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO XI POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y MANTENIMIEN- TO DE REDES DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO</p> <p>"Artículo 49. Por el suministro de agua potable las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o cabecera municipal, consideran tarifas para:</p> <p>"a) Uso doméstico.</p> <p>"b) Uso comercial.</p> <p>"c) Uso industrial.</p> <p>"d) Agrícola</p> <p>"Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinarán las comisiones administradoras, mismas que las propondrán al Ayuntamiento y por mayoría de votos las aprobará.</p> <p>"Las comunidades pertenecientes al Municipio, que cuenten con el servicio de agua potable, podrán cobrar este derecho conforme a lo establecido en el párrafo anterior, enterándolo 5 días antes de finalizar el mes a la Tesorería del Ayuntamiento."</p> <p>"Artículo 50. Por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado público en fraccionamientos del Municipio se cobrará las cuotas</p>



	determinadas por las comisiones administradoras, las propondrán al Ayuntamiento y por mayoría de votos las aprobará."
Artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IX POR LOS SERVICIOS QUE PRESTEN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</p> <p>"Artículo 42. Los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidos conforme a las tarifas que determinen en su reglamento, con cuotas que fijará su propio Consejo de Administración, debiendo el Municipio ratificarlas o reformarlas. ..."</p>

127. De los preceptos impugnados se advierte que las comisiones encargadas de la administración de sistemas de agua potable establecerán tarifas para uso doméstico, comercial e industrial, que serán propuestas al Ayuntamiento para que en Cabildo se aprueben o modifiquen.³³

128. Por otro lado, contemplan el cobro de derechos por servicios que presta la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, y que sus tarifas serán determinadas en el Reglamento del Consejo de Administración de dicha Comisión para posterior ratificación o reforma del Ayuntamiento.³⁴

129. Como se observa, asiste razón a la Comisión accionante, pues los artículos impugnados establecen derechos por el servicio de suministro de agua potable y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado; sin embargo, no contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, dentro de los que se encuentra la tasa o cuota sobre la que se cobrará, y dejan su determinación a las respectivas Comisiones de Agua Potable y Alcantarillado, para después ser ratificadas o modificadas por cada Ayuntamiento en sesión de Cabildo.

³³ Como ocurre en el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.

³⁴ Tal es el caso del Municipio de Xaltocan.



130. Por ende, las normas impugnadas delegan a las autoridades municipales la determinación de la tasa o tarifa aplicable a los derechos de agua potable, drenaje y alcantarillado, lo que resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que los tributos se prevean en la ley, de manera específica sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.³⁵

131. Ello es así, en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que ese elemento esencial sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues como se dijo anteriormente, al tratarse de derechos, debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

132. Además de la violación al principio de legalidad tributaria, se actualiza una violación al derecho de seguridad jurídica³⁶ que deriva del artículo 16 de

³⁵ Se cita en apoyo la tesis P. XLII/97, de rubro y texto: "AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LOS ARTICULOS 19, 47, 48 y 49 DE LA LEY DE LA COMISION RESPECTIVA, DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Los artículos 19, 47, 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco establecen los sujetos obligados a solicitar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, disponiendo que el consejo de administración de dicha comisión aprobará las cuotas y tarifas de los servicios públicos y administrativos a su cargo, las que le serán presentadas por su director general en el mes de diciembre de cada año, para cobrar vigor durante el ejercicio fiscal siguiente, debiendo considerar en su monto diversos aspectos técnicos y financieros del sistema municipal de agua potable y alcantarillado y plantas de tratamiento de agua, dotando a la susodicha comisión de facultades para revisarlas y ajustarlas mensualmente, para su actualización, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Los aludidos preceptos legales no consignan la cuota o tarifa que deban cubrir los particulares obligados al pago de los servicios de agua potable y alcantarillado, sino que dejan por completo al consejo de administración de la comisión correspondiente, la aprobación de los montos relativos, violando con ello la garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que dejan al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos del tributo, como lo es la tarifa o cuota del servicio público prestado por el Municipio."

³⁶ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 139/2012, de rubro y texto: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha



nuestra Carta Magna, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse respecto del cobro del derecho de agua potable, drenaje y alcantarillado.

133. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, ambas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

134. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 1/2022 y 5/2022, en sesiones de once y trece de octubre de dos mil veintidós, respectivamente, en las que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, por vulnerar el principio de legalidad tributaria al facultar a las autoridades administrativas para fijar las tarifas sobre derechos por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado.

Tema 3. Cobro por obtención de información pública municipal en copia simple, certificada y digitalizada. Artículos 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 42, fracción I, en

sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, par-tícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho'."



la porción normativa "simples y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nancamilpa de Mariano Arista; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; y, 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.

135. En el tercer concepto de invalidez la Comisión argumenta que los preceptos impugnados prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, medios magnéticos y digitalización de documentos, lo que vulnera el derecho de acceso a la información y gratuidad reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

136. Señala que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, en el ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el de envío y certificación; por lo que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no se impone un gravamen a la información.

137. Manifiesta que los criterios de este Alto Tribunal para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, refieren que debe determinarse si éstas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, pues en términos del artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

138. En virtud de que los materiales que adquieren los Municipios para la reproducción de información derivan del derecho de acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso de la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso de la Información Pública.



139. Estima aplicable el criterio de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el sentido de que si las tarifas se establecieron en razón de cada hoja, ello era contrario a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples; sin embargo, contrario a ese parámetro, las leyes de ingresos de Nancamilpa de Mariano Arista, Tlaxco y San Jerónimo Zacualpan, prevén una cuota a razón de cada hoja y otro monto para cuando exceden de diez.

140. Además, las tarifas de la Ley de Ingresos del Municipio de Nancamilpa de Mariano Arista tampoco son razonables, porque prevén costos diferenciados por la expedición de copias simples en atención al tamaño de la hoja, es decir, si se trata de tamaño carta u oficio, por lo que carecen de justificación objetiva.

141. Asimismo, los preceptos controvertidos de la Ley de Ingresos de los Municipios de San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco realizan una distinción respecto de las hojas adicionales cuando se trata de copias simples, la que en sí misma es desproporcional, pues no existe justificación para que el legislador estableciera un costo por las primeras diez hojas y otro por cada hoja adicional.

142. Señala que la tarifa prevista de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, relativa a las certificaciones, también resulta desproporcional, dado que el servicio no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, sin que pueda existir un lucro o ganancia, ya que se debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

143. Adicionalmente *–indica–* en el Municipio de Tlaxco por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos se prevé un cobro de 1 UMA, equivalente a \$89.62 pesos, en contravención al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos, tampoco quedó establecida en la norma la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionarlo, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información sería gratuito.



144. Finalmente –*aduce*– en el Municipio de Tlaxco el cobro por la digitalización adicional por cada hoja será de 0.010 UMA (equivalente a \$0.896 centavos), resulta violatorio del principio de gratuidad que rige el acceso a la información pública, toda vez que grava la simple digitalización con base en el número de hojas del documento, pese a que ello no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal.

145. Para la accionante, en las normas combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones o del costo de los dispositivos magnéticos de almacenamiento, entre otros; además, de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar los motivos que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información que se solicite, siendo indispensable para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar los cobros.

146. Los referidos argumentos resultan **fundados**.

147. El artículo 6o. apartado A, fracción III, en relación con los preceptos 1o. y 31, fracción IV, todos de la Constitución General,³⁷ reconocen el principio

³⁷ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

"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 31. Son obligaciones de los mexicanos:



de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues establece que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación; asimismo, el numeral 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro por la reproducción y entrega de la misma.

148. Es decir, conforme a tales preceptos el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información goza de gratuidad, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado la modalidad de reproducción y la entrega de la información que solicite.

149. Además, de manera orientadora, la **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información**,³⁸ dispone:

"5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción

"28. (1) **El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada** y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requeri-

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

³⁸ Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos, 29 abril 2010.



do. **La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

"(2) **El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada;** el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.²

150. Ahora bien, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, y 27/2019, 18/2019, 22/2019, 13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre del dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno consideró que el principio de gratuidad rige en el derecho de acceso a la información pública, cuya implicación consiste en que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos, y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

151. Los aspectos consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobre únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable, se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen tales costos.



152. De esa manera el Tribunal Pleno determinó que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública implica que al crear una norma que regule o contenga los costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada y señalar la metodología que utilizó para establecerlas, pues sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga tales supuestos, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a contemplar determinado parámetro monetario.

153. Se precisó que en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrán examinar si la norma efectivamente se ajusta al parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, precisamente porque es una obligación del legislador.

154. También se ha establecido que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes con el costo que implica para el Estado proporcionar el servicio.

155. Por último, se precisó que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

156. Ahora bien, las disposiciones controvertidas son del tenor siguiente:

NORMA IMPUGNADA	TEXTO
Artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III BÚSQUEDA, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS EN GENERAL</p> <p>"Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:</p>



	<p>" ...</p> <p>"XII. Constancias o certificaciones de documentos, derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, 2 UMA por foja. ..."</p>
<p>Artículo 42, fracción I, en la porción normativa "simples y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.</p>	<p>"Artículo 42. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p>"I. Por reproducción de información en hojas simples y certificadas:</p> <p>"a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja.</p> <p>"b) Tamaño oficio, 0.018 UMA por hoja."</p>
<p>Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan.</p>	<p>"Artículo 34. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p>"I. Por reproducción de información en copia simples, 0.012 UMA.</p> <p>"II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente el 0.0060 UMA."</p>
<p>Artículo 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.</p>	<p>"Artículo 31. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que, en ejercicio al derecho de acceso a la información, establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrarán los siguientes derechos:</p> <p>"I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p>"a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja.</p>



"b) Tamaño oficio, 0.015 UMA por hoja.

"...

"III. Cuando el número de fojas en copias simples exceda de diez:

"a) Por cada hoja excedente, el 0.015 UMA.

"IV. En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, 1 UMA.

"V. En documentos que requiera digitalizar un costo adicional por cada hoja, 0.010 UMA."

157. Como se ve, las normas impugnadas prevén cuotas o tarifas fijas por el medio de reproducción que contiene la información pública que en su caso se solicite, ya sea en copia simple, certificada, discos magnéticos o electrónicos.

158. Para determinar la constitucionalidad de los supuestos contenidos en las normas impugnadas, se debe informar que del análisis de los procesos de creación de las leyes de ingresos municipales antes identificadas, no se advierte que el legislador haya razonado o explicado por qué fijó las tarifas aplicables a la entrega de la información pública.

159. En efecto, el proceso legislativo no contiene alguna explicación respecto de emitir las tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.

160. Es cierto que en la exposición de motivos de los decretos que contienen las leyes de ingresos municipales aquí analizadas, el legislador local indicó que atendiendo a lo que este Alto Tribunal determinó en la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra el artículo que regula los costos de acceso a la información en la Ley de Ingresos del Municipio del Chiautempan para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, se: "[e]stimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias



certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información, tomando en cuenta que la distinción entre ambas acciones administrativas, aunque mínima, existe en tanto que uno u otro formato de información implica diferente grado de atención administrativa o de inversión material y de trabajo personal en su elaboración."

161. Asimismo, precisó que: "[a]unque se considera un cobro distinto por cada modalidad, ninguno de tales rubros se considera lesivo en la economía del ciudadano interesado, pues tal previsión, aun así, no escapa al mandato de gratitud o proximidad de gratitud (considerando costos reales de reproducción) previsto en la Constitución Federal; máxime si se considera que tales pagos menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, son notablemente inferiores a los costos que en ejercicios anteriores contemplaban en sus leyes de ingresos los Municipios de la entidad."

162. Como se observa, el Congreso Local no expresó razones objetivas que permitan a este Alto Tribunal advertir una concordancia entre el costo de los materiales de reproducción y las cuotas fijadas por concepto de pago de derechos por acceso a la información pública.

163. Si bien este Tribunal Pleno ha sido deferente de que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso era indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota deberá motivarse; además, conforme a la ley general analizada esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

164. Cabe precisar que aun cuando este Tribunal Constitucional pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque en términos del Texto Constitucional y legal aplicables en materia de trans-



parencia y acceso a la información pública, corresponde al legislador realizar la motivación reforzada³⁹ en los términos descritos.

165. De allí que, tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, por lo que es evidente la inconstitucionalidad de los preceptos aquí controvertidos.

166. Máxime que, en los preceptos impugnados, la tarifa para la expedición de copias simples está prevista en razón de cada página, no obstante que de conformidad con el artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas.

167. Asimismo, por lo que hace a la entrega de archivos en medios magnéticos electrónicos (artículo 31, fracción IV, de la *Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco*), se observa que el legislador no estableció la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio que corresponda, lo cual vulnera a la seguridad jurídica, porque la norma no permite conocer con certeza si la cuota ahí prevista es por el costo del medio magnético o bien por la información en sí cuando se entrega en medio magnético sin considerar el costo de este último.

168. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2021 y su acumulada 37/2021, en sesión de once de octubre de dos mil veintiuno,⁴⁰ en el sentido de declarar la invalidez de distintas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en las porciones normativas que contemplaban cuotas o tarifas fijas para reproducir información pública que fuese solicitada en copia simple o certificada, en discos magnéticos y compactos, en discos de video digital o DVD, o bien, en disquetes, porque el legislador no razonó o explicó los motivos sobre el monto de la tarifa aplicable.

³⁹ Así lo estableció este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 23/2021 y su acumulada 37/2021, fallada en sesión de once de octubre de dos mil veintiuno; Acción de inconstitucionalidad 96/2020, fallada en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 101/2020, fallada en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 104/2020, fallada en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte."

⁴⁰ Fallada por unanimidad de once votos.



169. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 96/2020 resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte,⁴¹ se declaró la invalidez de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, cuyas normas contenían supuestos aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública, concretamente la expedición de copias e impresiones de documentos, así como la digitalización de éstos y su posterior entrega mediante formatos de CD, DVD o dispositivos magnéticos, toda vez que el legislador en ningún momento razonó o explicó el monto de la tarifa aplicable para esos supuestos; aunado a que la digitalización era equiparable a la mera búsqueda de la información, ya que esa actividad no requería material alguno y estaba exenta de cualquier cobro o contraprestación en términos del artículo 6, fracción III, de la Constitución Federal; también en la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte,⁴² se declaró la invalidez de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, dado que el supuesto de información digitalizada y entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante, así como el cobro de cualquier cuota, resultaba inconstitucional, pues el material era proporcionado directamente por quien solicitaba la información, siendo que en estos casos lo que se cobraba de manera encubierta era la búsqueda de información, lo cual violaba el principio de gratuidad.

170. En la acción de inconstitucionalidad 104/2020, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte,⁴³ el Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Hidalgo, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil veinte, puesto que no se justificaban los cobros para la reproducción de la información pública mediante impresiones, copias simples y dispositivo de almacenamiento denominado "disco compacto", así como la expedición en copia certificada y certificación de documentos, pues ello derivó de un ejercicio potestativo en el que se consideró innecesario justificar los mon-

⁴¹ Fallada por unanimidad de once votos.

⁴² Fallada por unanimidad de once votos.

⁴³ Fallada por unanimidad de once votos.



tos. Y, recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 4/2021,⁴⁴ 51/2021,⁴⁵ 77/2021,⁴⁶ 97/2021,⁴⁷ se analizó el contenido del artículo 6, fracción III, constitucional, haciendo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, pues su finalidad es que todas las personas puedan acceder a la información.

⁴⁴ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

⁴⁵ Resuelta el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

⁴⁶ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose del párrafo noventa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Cobros por la búsqueda y reproducción de información".

⁴⁷ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de sus párrafos ochenta y nueve y noventa y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su inciso b), respecto del cual se pronunció por su validez y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD).



171. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de las normas controvertidas.

172. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 1/2022 y 5/2022, en sesiones de once y trece de octubre de dos mil veintidós, respectivamente, en las que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, por vulnerar el derecho de acceso a la información y gratuidad al prever el cobro injustificado por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y medios magnéticos.

Tema 4. Cobro por servicio de búsqueda, reproducción y certificación de información no relacionada con el derecho de acceso a la información.

Artículos 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

173. En el cuarto concepto de invalidez la accionante aduce que los referidos preceptos prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias simples y certificadas, respecto de documentos no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, ya que prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que representa al Estado la reproducción y entrega de la información; por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

174. Las disposiciones cuestionadas gravan la simple búsqueda de documentos solicitados y prevén tarifas por la expedición de copias simples que oscilan entre \$1.79 hasta \$89.62 pesos por una sola hoja; mientras que la expedición de copias certificadas tiene un costo de \$89.62 por las primeras diez páginas, y de \$179.24 pesos por cada hoja adicional.



175. Por ende, la tarifa de mérito no guarda relación directa con los gastos que representa a los Ayuntamientos la prestación de esos servicios, por lo que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues dicha acción no implica necesariamente un gasto para el Municipio.

176. Además, cobrar por la entrega de información en copia simple sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, es desproporcionado al no responder a la erogación que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

177. En cuanto al cobro de certificaciones, la accionante estima que resulta desproporcional el monto previsto en el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, atento a que si bien el servicio no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, ya que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

178. Los referidos argumentos resultan **fundados**.

179. Las normas que se analizan en este apartado son las siguientes:

NORMA IMPUGNADA	TEXTO
Artículo 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquiltla.	<p style="text-align: center;">"CAPÍTULO VI</p> <p style="text-align: center;">"EXPEDICIONES DE CERTIFICACIONES, CONSTANCIAS EN GENERAL Y REPRODUCCIONES DE INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</p> <p>"Artículo 42. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales,</p>



<p>Artículo 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.</p>	<p>"a) De 1 a 5 fojas, se pagará 1 UMA.</p> <p>"b) 0.15 de la UMA por cada foja adicional."</p> <p style="text-align: center;">"CAPÍTULO III "BÚSQUEDA, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS EN GENERAL</p> <p>"Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:</p> <p>"I. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.</p> <p>"II. Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.</p> <p>"...</p>
<p>Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.</p>	<p>"IV. Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, 2 UMA.</p> <p>"V. Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA por cada foja adicional. ..."</p> <p style="text-align: center;">"CAPÍTULO VIII "EXPEDICIONES DE CERTIFICACIONES, CONSTANCIAS EN GENERAL Y REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</p> <p>"Artículo 41. Por la expedición de certificaciones o constancias, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA por las primeras 10 y 0.02 por cada foja adicional."</p>



<p>Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan.</p>	<p style="text-align: center;">"CAPÍTULO III "EXPEDICIONES DE CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS EN GENERAL</p> <p>"Artículo 33. Por la expedición de certificados y constancias en general se causarán derechos equivalentes a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">"TARIFA</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos por hoja, 0.1 O UMA."</p>
<p>Artículo 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.</p>	<p style="text-align: center;">"CAPÍTULO IV "EXPEDICIONES DE CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS EN GENERAL</p> <p>"Artículo 30. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>"...</p> <p>"g) Por la expedición de copias simples cada una, 0.50 UMA."</p>
<p>Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.</p>	<p style="text-align: center;">"CAPÍTULO III "EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS EN GENERAL</p> <p>"Artículo 23. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la tarifa siguiente:</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.75 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.2 UMA por cada foja adicional."</p>

180. Como se aprecia de la lectura de los artículos impugnados, el legislador no proporcionó claridad en torno a los servicios por la búsqueda de documentos en el archivo municipal; tampoco por la expedición de copias simples y



certificadas de los documentos existentes en los archivos municipales derivados de las actuaciones de los servidores públicos; y menos aún por la expedición de certificaciones distintas a las anteriores, a fin de establecer con absoluta certeza jurídica si lo gravado encuentra relación con la prestación de servicios relativos al derecho de acceso a la información pública o si se trata de meros derechos ajenos a esa cuestión y que, por tanto, deban sujetarse al parámetro de control constitucional de los derechos en general.

181. Del análisis integral de las leyes de ingresos en cuestión no se advierte que las normas impugnadas regulen aspectos relativos al derecho de acceso a la información, pues en la sección en que se ubican no se señala con precisión que se trate de la regulación de búsqueda y reproducción a raíz del ejercicio de tal derecho y tampoco se aprecia diverso apartado en las leyes de ingresos destinado para ello, para advertir que norman una cuestión distinta.

182. Por ende, ante la incertidumbre causada por la propia legislación en análisis y no lograr establecer con absoluta certeza si gravan aspectos relacionados con el ejercicio del derecho a la información pública, corresponde analizarlas bajo la óptica de los principios de justicia tributaria que rigen a los derechos en general y no conforme al derecho de acceso a la información.

183. Como se indicó, las leyes examinadas esencialmente prevén el cobro por la búsqueda y expedición de copias simples o certificadas de documentos que se encuentran en los archivos del Municipio, también por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, mediante el establecimiento de una tarifa base (en algunos casos de 1 a 5 hojas y en otros de 1 a 10 hojas); también por la búsqueda de documentos que no excedan de tres años, así como una cuota adicional cuando la solicitud exceda de ese límite.

184. Efectivamente, en el artículo 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, el legislador previó que los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general se pagarán de la siguiente manera: por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, de 1 a 5 hojas será de 1 UMA, y 0.15 de la UMA por cada foja adicional.



185. En la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el artículo 39, fracciones I, II, IV y V, los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias se cobrarán 1 UMA por la búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional; búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional; y certificación de documento resguardado en el archivo municipal 2 UMA.

186. Mientras que, en la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, en el artículo 41, fracción I, se prevé por la expedición de certificaciones o constancias el pago de 1 UMA por las primeras 10 hojas, y 0.02 por cada hoja adicional.

187. Por su parte, el artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, dispone que por la expedición de certificados y constancias en general se causarán derechos equivalentes por búsqueda y copia simple de documentos por hoja 0.1 UMA.

188. En la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, su artículo 30, inciso g), contempla por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, el pago de 0.50 UMA por cada copia simple que se expida.

189. En tanto que el numeral 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes por búsqueda y copia simple de documentos el pago de 0.75 UMA por las primeras diez hojas, y 0.2 UMA por cada hoja adicional.

190. Tales porciones normativas son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, toda vez que los servicios de búsqueda de documentos, expedición de constancias y copias certificadas, además de la mera búsqueda y reproducción, tiene intervención un servidor público en el caso de la búsqueda por la acción misma; en tanto que en la certificación se involucra la cuestión relativa a hacer constar que lo que se entrega es fiel reproducción de lo encontrado, esto es, implica la certificación del funcionario público autorizado,



de lo cual se infiere que si la relación que se entabla no puede ser de derecho privado, no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

191. Lo anterior, como fue expuesto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, en la que se indicó que las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, particularmente las cuotas aplicables, deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.⁴⁸

192. Ello, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ese indicador se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional con el costo que conlleva ese servicio.

193. Tal criterio se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 emitidas por este Tribunal Pleno bajo los rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."⁴⁹ y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."⁵⁰

194. De manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 33/2021, 75/2021 y 77/2021 este Alto Tribunal sostuvo que para considerar cons-

⁴⁸ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.

⁴⁹ Jurisprudencia P./J. 2/98, emitida por este Tribunal Pleno.

⁵⁰ Jurisprudencia P./J. 3/98, emitida por este Tribunal Pleno.



titucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordos o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

195. Sentadas estas bases, no se advierte que las cuotas previstas en las normas impugnadas para la búsqueda de información y expedición de constancias y copias atiendan al costo que genera al Municipio la prestación de tales servicios.

196. En la referida acción de inconstitucionalidad 93/2020, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

197. A diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

198. En efecto, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado; y, a partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

199. También se indicó que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota



aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, la certificación de documentos.

200. De dichos precedentes⁵¹ derivó la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).", así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

201. Las normas analizadas prevén el cobro por la expedición de copias simples y certificadas, así como por la búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; también el cobro por la expedición de constancias y copias certificadas distintas a las anteriores, lo cual constituye un costo injustificado, pues no encuentra una razón objetiva para sostener esos montos.

202. De esta manera, se concluye que resulta fundado el concepto de invalidez formulado por la accionante, en tanto que las tarifas son desproporcionales en la medida en que no guardan relación razonable con la búsqueda en los archivos, el costo de los materiales para la prestación del servicio, mucho menos con el costo que implica certificar un documento.

203. Es cierto que el servicio que proporciona el Municipio no se limita a la búsqueda y reproducción del documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las par-

⁵¹ Amparo en revisión 153/2007, amparo en revisión 230/2007, amparo en revisión 434/2007, amparo en revisión 37/2008, y amparo en revisión 176/2011, todos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como el amparo en revisión 115/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



tes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Municipio, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

204. De allí que deba declararse la invalidez de los artículos 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquiltla; 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nacamilpa de Mariano Arista; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan; 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

205. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 1/2022 y 5/2022, en sesiones de once y trece de octubre de dos mil veintidós, respectivamente, en las que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, porque el cobro del servicio no guarda una relación razonable con el costo que implica prestarlo.

206. Finalmente, este Tribunal Pleno considera innecesario analizar el resto de los argumentos de los conceptos de impugnación ante la declaratoria de invalidez total de todas las porciones normativas reclamadas. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

VII. EFECTOS.

207. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.



208. En principio, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 73, de la ley de la materia, la declaratoria de invalidez **debe hacerse extensiva** a la fracción II del artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, así como la totalidad del artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, porque contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido respecto de la expedición de información pública municipal en copia certificada.

209. La declaratoria de invalidez también debe extenderse a las siguientes disposiciones:

I. Los anexos II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla,⁵² pues su validez depende del artículo 68 que fue invalidado en el

⁵² **Anexos de la Ley de Ingresos de El Carmen Tequexquitla (Artículo 68) anexo II alumbrado público**

Fundamentos jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73 y 115.

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

" ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. ...

"b) Alumbrado público.

"I. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.



"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"...

"e) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución."

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

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 68) anexo III

Motivación, finalidad y objeto

Motivación.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

Finalidad

Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continúa.

Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de El Carmen Tequexquiltla en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 68) anexo IV

Recurso de revisión



"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"e) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones.

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercera ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los períodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.



tema 1, al regular el derecho de alumbrado público, y en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión.

II. Los anexos I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros,⁵³ dado que su validez depende del artículo 68 que fue

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal para el Estado de Tlaxcala."

⁵³ **Anexos de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros (Artículo 68) anexo I**



Derechos de alumbrado público

Fundamentos jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. ...

"a) Alumbrado público.

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con efi-



ciencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 68) Anexo II

Motivación, finalidad y objeto

Motivación.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

"Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continúa.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 68) anexo III

"Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

- "I.** Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.
- "II.** El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones;

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el código de procedimientos civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.



"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo. Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

I. La solicite expresamente el promovente.

II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los períodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.

III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

I. El promovente se desista expresamente.

II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.



invalidado en el tema 1, al regular el derecho de alumbrado público, y en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión.

III. Los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco,⁵⁴ ya que su validez depende del artículo 43 que fue invalidado en el tema 1, al regular

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal para el Estado de Tlaxcala."

⁵⁴ **Anexos de la Ley de Ingresos de Tlaxco**

(Artículo 43) anexo I alumbrado público

Fundamentos Jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73 y 115.

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. ...

"b) Alumbrado público.

"I. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.



"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

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

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 43) anexo II

Motivación, finalidad y objeto

Motivación.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continúa.

Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Tlaxco en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 43) anexo III

Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:



"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones.

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los períodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.



el derecho por alumbrado público, y, en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión

IV. Los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan,⁵⁵ ya que su validez depende del artículo 45 que fue invalidado en el tema 1, al

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala."

⁵⁵ Anexos de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan

(Artículo 45) anexo I

Derechos de alumbrado público

Fundamentos jurídicos



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

...

"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

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

...

"**X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

"**III.** ...

"**c)** Alumbrado público.

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución."

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



"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 45) anexo II

Motivación, finalidad y objeto

Motivación.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continúa.

Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Xaltocan en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 45) anexo III

Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

a) Oficio dirigido al presidente municipal.

b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones;

g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el código de procedimientos civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.



"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los períodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.



regular el derecho por alumbrado público, y, en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión.

210. Así, para mayor claridad del presente fallo, las normas que se declaran inválidas son las siguientes:

I. Artículos 42, fracción I, incisos a) y b), y 68; así como los anexos II, III y IV, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla.

II. Artículos 39, fracciones I, II, IV, V y XII, y 68; así como los anexos I, II y III, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.

III. Artículos 30, inciso g), 31 y 43; así como los anexos I, II y III, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.

IV. Artículos 23, fracción I, 42, primer párrafo, y 45; así como los anexos I, II y III, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

V. Artículos 41, fracción I, 42, fracción I, 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.

VI. Artículos 33, fracción I, y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan.

211. En ese tenor, las declaratorias de **invalidéz** decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal para el Estado de Tlaxcala."



212. Tomando en consideración que la presente declaratoria de invalidez corresponde a disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

213. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 42, fracción I, incisos a) y b), y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 39, fracciones I, II, IV, V y XII, y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, 42, fracción I, en su porción normativa "simples y", 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 33, fracción I, y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, 30, inciso g), 31, fracciones I, III, IV y V, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 23, fracción I, 42, párrafo primero, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la de los artículos 42, fracción I, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista y 31, fracción II, de la citada Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, así como la de los anexos II, III y IV de la aludida Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, I, II y III de la señalada Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, I, II y III de la indicada Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y I, II y III de la apuntada Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.



TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el toca 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento sesenta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek con precisiones en cuando al sentido de su voto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 42, fracción I, incisos a) y b), y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 39, fracciones I, II, IV, V y XII, y 68 de la Ley de



Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, 42, fracción I, en su porción normativa "simples y", 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 33, fracción I, y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, 30, inciso g), 31, fracciones I, III, IV y V, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 23, fracción I, 42, párrafo primero, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista y 31, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno y 2) declarar la invalidez, por extensión, de los anexos II, III y IV de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquiltla, I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia



al Congreso del Estado de Tlaxcala, 4) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 5) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión de trece de octubre de dos mil veintidós, los dos primeros previo aviso a la presidencia y el último por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 41/96, P. XLII/97, P./J. 2/98, P./J. 3/98, P./J. 37/2004, P./J. 72/2006, P./J. 7/2007, P./J. 38/2010 y 2a. XXXIII/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IV, julio de 1996, página 17; V, marzo de 1997, página 87; VII, enero de 1998, página 41; VII, enero de 1998, página 54; XIX, junio de 2004, página 863; XXIII, junio de 2006, página 918; XXV, mayo de 2007, página 1513; XXXI, abril de 2010, página 1419 y XXXI, junio de 2010, página 274, con números de registro digital: 200083, 199233, 196934, 196933, 181398, 174924, 172641, 164865 y 164477, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), 1a./J. 139/2012 (10a.) y aislada 2a. CXIII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077; XVI, Tomo 1, enero de 2013, página



437 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 276, con números de registro digital: 160577, 2002649 y 2014704, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de rubros: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY." e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, páginas 172 y 173, con números de registro digital: 232796 y 232797, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave 2a./J. 25/2004, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 182/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública de trece de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversas disposiciones de seis Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, expedidas mediante Decretos 19, 20, 21, 22, 23 y 24, publicados el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.



Respecto al tema relativo a las *disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público* (tema I),¹ el presente asunto se elaboró conforme al criterio mayoritario adoptado por el Tribunal Pleno en las diversas acciones de inconstitucionalidad 28/2019, 21/2020, 15/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021, entre otras, en las que precisamente se invalidaron normas de contenido similar; sin embargo, expresaré las razones por las cuales me separo de dicho análisis constitucional, particularmente de sus párrafos 105 y 106, tal como lo he realizado en los precedentes de mérito.

En efecto, coincido con la conclusión de que los cobros por servicios de alumbrado público vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no representan el costo del servicio prestado y no establecen el mismo cobro a quienes en realidad reciben un idéntico servicio.

Sin embargo, 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 la violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, al no representar el servicio prestado un costo real y tampoco un cobro equivalente a quienes lo reciben en idénticas condiciones.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA PROPIETARIA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, ESTADO DE QUINTANA ROO, PUEDE PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE [ARTÍCULOS 3, 66, FRACCIÓN I, INCISO U), Y 92, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDE LA JUNTA DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN POLÍTICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO PODER (ARTÍCULO 51 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA ENCARGADA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO PODER (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ SI EL ACTOR COMBATE LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN EL DECRETO IMPUGNADO COMO SISTEMA NORMATIVO (DECRETO 315, POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 22 DE ABRIL DE 2019).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LAS CONSECUENCIAS Y ACTOS SUBSECUENTES QUE SE HAYAN ORIGINADO Y LOS QUE SE SIGAN ORIGINANDO CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO 315, POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 22 DE ABRIL DE 2019).



VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA REFORMA DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS NO IMPLICÓ UN CAMBIO EN SU SENTIDO NORMATIVO (DECRETO 315, POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL 22 DE ABRIL DE 2019).

VII. COMBATE AL ALCOHOLISMO. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS TIENEN FACULTADES, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA.

VIII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. ANTECEDENTES Y FINALIDAD DEL DECRETO 315, POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 22 DE ABRIL DE 2019.

IX. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO TIENE ASIDERO EN UNA DELEGACIÓN ESPECÍFICA DE LA LEGISLATURA LOCAL, EN TÉRMINOS DEL INCISO I) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y NO EN SU COMPETENCIA PARA REGLAMENTAR Y OPERAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO [ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, FRACCIÓN II, INCISO J), Y 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO].

X. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL OTORGAR A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE DICHA ENTIDAD LA FACULTAD DE VALIDAR UN DICTAMEN DE ANUENCIA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA QUE LOS AYUNTAMIENTOS AUTORICEN SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO, RESPETA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, FRACCIÓN II, INCISO J), Y 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO].



XI. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL PROHIBIR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA RELATIVA AL SOLICITANTE QUE PRETENDA DOMICILIARLA CERCA DE DETERMINADOS LUGARES, TALES COMO ESCUELAS Y HOSPITALES, EXCEPTUANDO DE LO ANTERIOR A LOS ESTABLECIMIENTOS QUE SE UBIQUEN EN ZONAS TURÍSTICAS Y PLAZAS COMERCIALES, RESPETA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN IV, DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL PREVER COMO OBLIGACIONES A CARGO DE LOS TITULARES DE LAS LICENCIAS RELATIVAS, HACER DEL CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE AQUELLOS ACTOS QUE PONGAN EN PELIGRO LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LOS HABITANTES DEL ÁREA EN LA QUE SE UBIQUE SU ESTABLECIMIENTO Y NO VENDER, EN NINGUNA CIRCUNSTANCIA, ESTE TIPO DE BEBIDAS A MENORES DE DIECIOCHO AÑOS NI PERMITIRLES LA ENTRADA A DICHOS ESTABLECIMIENTOS, NO VIOLA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULO 29, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XIII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL PREVER COMO INFRACCIONES LA VENTA AL MAYOREO PARA SU COMERCIALIZACIÓN A PERSONAS QUE NO CUENTEN CON LA LICENCIA O PERMISO CORRESPONDIENTE Y NO CONTAR CON EL DICTAMEN DE ANUENCIA Y SUS REFRENDOS RESPECTIVOS, NO TRANSGREDE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULO 32, FRACCIONES III Y XXI, DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XIV. MUNICIPIOS. ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL.

XV. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL FACULTAR A LOS AYUNTAMIENTOS A EMITIR LA AUTORIZACIÓN DE SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO, PREVIA ANUENCIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD DE LA ENTIDAD, RESPETA



LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL, POR SER UN SERVICIO DISTINTO A LOS REFERIDOS EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL [ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, FRACCIÓN II, INCISO J), Y 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO].

XVI. AUTORIDAD INTERMEDIA. SUPUESTOS QUE ACTUALIZAN ESTA FIGURA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

XVII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE DICHA ENTIDAD, AL CONTAR CON LA FACULTAD DE VALIDAR UN DICTAMEN DE ANUENCIA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA QUE LOS AYUNTAMIENTOS AUTORICEN SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO, NO SE CONSTITUYE EN UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE LOS GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL [ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, FRACCIÓN II, INCISO J) Y 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO].

XVIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA PREVER UN CATÁLOGO O SUPUESTOS DIVERSOS DE FALTAS NO GRAVES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA.

XIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL ESTABLECER COMO FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE AUTORIZAR LA EXTENSIÓN DE HORARIO PARA LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS SIN VERIFICAR QUE EL ESTABLECIMIENTO RESPECTIVO CUENTE CON EL DICTAMEN DE ANUENCIA CORRESPONDIENTE, INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCURRIRÁ EN FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE CON LA RESPONSABILIDAD A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 160 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO,



EL FUNCIONARIO O AUTORIDAD QUE AUTORICE LA EXTENSIÓN DE HORARIO PARA LA VENTA DE ALCOHOL SIN VERIFICAR QUE EL ESTABLECIMIENTO CUENTE CON EL DICTAMEN DE ANUENCIA CORRESPONDIENTE", DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XX. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL OTORGAR FACULTADES A LOS AYUNTAMIENTOS ÚNICAMENTE EN LO QUE CORRESPONDE A LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, DETERMINACIÓN DE ZONAS TURÍSTICAS, USO DE SUELO Y AUTORIZACIÓN DE SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO Y MODIFICAR LOS HORARIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS EXPENDEN, NO RESTRINGE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL MUNICIPIO EN LA MATERIA (ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XXI. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LAS EXPENDEN PARA SU CONSUMO EN OTRO LUGAR PUEDAN OPERAR EN HORARIO EXTRAORDINARIO Y LA MODIFICACIÓN DEL HORARIO PREVISTO PARA ESTABLECIMIENTOS QUE LAS EXPENDEN U OFRECEN PARA SU CONSUMO EN EL MISMO LUGAR, EN ATENCIÓN A LA CLASIFICACIÓN PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN RESTAURANTE, RESTAURANTE-BAR Y BAR, CONSTITUYEN MEDIDAS RAZONABLES (ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XXII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL HAYA CLASIFICADO LOS ESTABLECIMIENTOS EN LOS QUE SE VENDEN Y CONSUMEN, ASÍ COMO FIJADO HORARIOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS PARA TALES EFECTOS, NO AFECTA LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).



XXIII. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES CONSULTIVOS DE PROPONER AL AYUNTAMIENTO POLÍTICAS EN MATERIA DE EXPEDICIÓN Y OPERACIÓN DE CONSTANCIAS DEL USO DEL SUELO Y LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, NO VIOLA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 70 DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XXIV. BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE DICHA ENTIDAD, DE VALIDAR UN DICTAMEN DE ANUENCIA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA QUE LOS AYUNTAMIENTOS AUTORICEN SU VENTA EN HORARIO EXTRAORDINARIO, NO RESTA ATRIBUCIONES A LOS MUNICIPIOS PARA COBRAR EL CONCEPTO DE EXTENSIÓN DE HORARIO (ARTÍCULOS 5, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 25 BIS DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XXV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DEL FALLO AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCURRIRÁ EN FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE CON LA RESPONSABILIDAD A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 160 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, EL FUNCIONARIO O AUTORIDAD QUE AUTORICE LA EXTENSIÓN DE HORARIO PARA LA VENTA DE ALCOHOL SIN VERIFICAR QUE EL ESTABLECIMIENTO CUENTE CON EL DICTAMEN DE ANUENCIA CORRESPONDIENTE", DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CUYOS EFECTOS SE LIMITAN A LA ESFERA JURÍDICA DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCURRIRÁ EN FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE CON LA RESPONSABILIDAD A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO, FRAC-



CIÓN IV, DEL ARTÍCULO 160 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, EL FUNCIONARIO O AUTORIDAD QUE AUTORICE LA EXTENSIÓN DE HORARIO PARA LA VENTA DE ALCOHOL SIN VERIFICAR QUE EL ESTABLECIMIENTO CUENTE CON EL DICTAMEN DE ANUENCIA CORRESPONDIENTE", DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 210/2019. MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, ESTADO DE QUINTANA ROO. 8 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y MONSERRAT CID CABELLO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual del **ocho de abril de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 210/2019, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, en contra del Decreto Número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve, así como de las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación de dicho decreto.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos que dieron lugar a la presente controversia que se desprenden de las constancias que obran en autos, son los siguientes:

a) El gobernador del Estado de Quintana Roo presentó en el Congreso de dicha entidad federativa, una iniciativa con carácter de decreto mediante el cual



se proponía reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de ese Estado, el seis de marzo de dos mil diecinueve. La presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo Local turnó la iniciativa referida a las Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta para su estudio, análisis y dictamen, en la misma sesión en la que se le dio lectura, la cual tuvo verificativo el día trece siguiente.¹

b) El Pleno del Congreso Local aprobó tanto en lo general, como en lo particular, el dictamen con minuta que presentaron sus Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta en relación con la iniciativa de referencia.² Ello, en sesión celebrada el quince de abril de dos mil diecinueve.³

c) En vista de lo anterior, el gobernador del Estado de Quintana Roo promulgó el Decreto Número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida el diecisiete de abril de dos mil diecinueve, el cual se publicó en el Periódico Oficial de dicho Estado el día veintidós siguiente.⁴ Este decreto, así como las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de su aplicación, constituyen los actos impugnados en el presente asunto.

¹ Dicha iniciativa se presentó en el punto 4 del orden del día de la sesión número 09 del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.

² La aprobación en lo general de dicho dictamen contó con dieciocho votos a favor, tres ausencias, tres no registrados y un voto en contra; y en lo particular con dieciocho votos a favor, cuatro ausencias y tres no registrados, tal como se advierte de los informes de votación correspondientes.

³ El dictamen de mérito se presentó en el punto 5 del orden del día de la sesión número 20 del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.

⁴ Dicho decreto se publicó en el Tomo I, Número 40 (cuarenta) extraordinario, Novena Época del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el veintidós de abril de dos mil diecinueve, el cual está visible en sus páginas 158 a 164. La portada de dicho Periódico Oficial, así como el decreto referido se encuentran como anexo del escrito de demanda que el Municipio actor presentó al promover el presente medio de control constitucional.



II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

2. **Demanda.** La síndica propietaria del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo,⁵ promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, a quienes les atribuyó como actos impugnados la publicación y promulgación, así como la expedición (sic),⁶ respectivamente, del Decreto Número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve. Además, impugnó las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación de dicho decreto.

3. El Municipio actor señaló como transgredidos los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo y 115, fracciones I, II, III, IV y V, de la Constitución Federal.

4. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor argumenta lo siguiente:

5. Sostiene que el decreto impugnado vulnera la competencia que le otorga el artículo 115 constitucional, pues no obstante que conforme al mismo no debe existir autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal, de las disposiciones legales se aprecia que existe una intromisión y/o invasión de esferas de competencia por parte del Gobierno del Estado en afectación a la atribuida al Municipio pues existe un ente ajeno al Ayuntamiento que vigila determinadas circunstancias, las cuales son igualmente vigiladas por las autoridades municipales correspondientes.

6. El decreto impugnado viola el principio de autonomía municipal en cuanto a su administración y régimen interior y no obedece a un motivo legítimo pues

⁵ Por escrito depositado el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día treinta siguiente, tal y como se desprende de la página 197 del escrito de demanda de controversia constitucional presentado inicialmente, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁶ Dichos actos impugnados constan en la página 3 del escrito de demanda de controversia constitucional que presentó el Municipio actor al desahogar la prevención que el Ministro instructor le efectuó en auto de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.



la autorización para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en horarios extraordinarios será previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y el funcionario que autorice lo anterior sin verificar que el establecimiento respectivo cuente con el dictamen de anuencia, incurre en falta administrativa grave sancionado por el artículo 160 de la Constitución Local.

7. Alega que ello constituye un acto arbitrario, sin motivación sólida, encaminado a interferir en los asuntos municipales por lo que deben invalidarse, pues ello dejaría en inseguridad y quitaría valor conclusivo al documento que recoge los resultados del proceso de autorización para la extensión del horario lo cual se instituye en una intromisión por parte del Poder Legislativo Estatal al pretender sancionar conductas de servidores públicos municipales y del Poder Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Seguridad Pública, para otorgar anuencia respecto de la autorización para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Por tanto, afirma que resulta flagrante la violación al artículo 115, fracción II, constitucional, ya que la autonomía municipal y la facultad de los Ayuntamientos para aprobar dentro del ámbito de su competencia el reglamento que organiza la administración pública municipal, queda relegada con la entrada en vigor de las normas impugnadas, pues la misma situación que éstas regulan es la que ya se encuentra establecida en el reglamento y que aun y cuando se trata de una ley, la facultad del Municipio actor para aplicar su reglamento se ve privilegiada por el artículo 115 citado.

9. Ello, ya que era de su competencia expedir o negar las licencias o permisos especiales, emitir criterios para el otorgamiento de licencias, permisos especiales, cambios de giro y domicilio, otorgar refrendos, autorizar o negar el cambio de titular o de giro, revocar licencias, así como contar con un padrón de establecimientos dedicados a la venta, consumo o expendio de bebidas alcohólicas, por lo que con el acto reclamado se viola la garantía de fundamentación y motivación que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

10. Asevera que la regulación que reclama es una sanción extrema al restringir horarios de venta de bebidas alcohólicas afectando bares y centros nocturnos, tasando horarios por igual, invadiendo la autonomía municipal al tasar la hora en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios y estable-



ciendo la modalidad de permisos de horas extra a partir de los horarios establecidos, razón por la que se invade su facultad reglamentaria pues son lineamientos generales en la materia que ya han sido reglamentados por el propio Municipio.

11. Además, sostiene que el cobro de horas extraordinarias no guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado mediante la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en horas extraordinarias, es decir, no existe correlación entre el costo del servicio público y el monto de la cuota establecido en las normas impugnadas.

12. Aduce que el decreto impugnado le resta facultades para cobrar conceptos como el de extensión de horario para la venta y consumo de bebidas alcohólicas al permitir que sea el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Seguridad Pública, quien otorgue anuencia para la autorización de dichas extensiones de horario y al establecer los tipos de establecimientos de los cuales se ocupa en su reglamentación, así como las definiciones, características de los locales y los horarios de funcionamiento que les tiene asignados, toda vez que no corresponde al Poder Legislativo Estatal realizar definiciones alternas a las que ha otorgado la autoridad municipal por tratarse de normas administrativas de policía y buen gobierno cuya competencia exclusiva le corresponde. De esta forma, asegura que se le excluye de ser parte de los Comités de seguridad privándolo de participar en la autorización de los dictámenes de anuencia.

13. Afirma que el decreto impugnado pretende regular las modalidades de las licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas que corresponden regular al propio Municipio, las cuales no forman parte del combate al alcoholismo, sino una limitante que no parece tener racionalidad importante, pero que son invasivas de una atribución municipal ya que tiene su propia normatividad en bandos de policía y buen gobierno para reglamentar esas cuestiones.

14. Refiere que el decreto impugnado también regula el procedimiento a seguir para la obtención de las licencias o permisos para la venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que de igual forma invade su esfera de atribuciones,



pues tampoco establece bases generales de la administración pública municipal, sino por el contrario, regula particularidades del trámite para la obtención de las licencias respectivas, lo que corresponde a los Municipios regularlo a través del reglamento que expidan para tal efecto.

15. Por lo anterior, alega que la Legislatura Local no debe pronunciarse sobre situaciones que únicamente competen al Municipio, ni puede crear autoridades intermedias, por lo que el decreto controvertido es inconstitucional, no se encuentra motivado ni fundado y está dictado por autoridad incompetente.

16. **Admisión y trámite de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 210/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, de conformidad con el turno que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.⁷

17. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, previo desahogo de la prevención que le realizó al Municipio actor para que, entre otro, presentara de forma completa el escrito respectivo,⁸ y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, a quienes emplazó para que dentro del plazo de treinta días hábiles presentaran su contestación a la demanda. En el mismo auto, se requirió a dichos Poderes para que, al dar contestación a la demanda, enviaran a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales que estuvieran relacionadas con el acto impugnado y dio vista tanto a la Fiscalía General de la República, como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.⁹

⁷ Por acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁸ El Ministro instructor previno al Municipio actor para que presentara de forma completa el escrito de demanda de controversia constitucional y para que señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México, mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁹ Por auto de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



18. Contestación del Poder Legislativo Estatal. En su oficio respectivo, la presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo manifiesta, en síntesis, lo siguiente:¹⁰

a) En principio, refiere que el decreto impugnado se expidió con la finalidad de establecer un balance entre lo que podrán recaudar los Ayuntamientos a través de la autorización de licencias de funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas en el Estado tanto en horario ordinario como extraordinario y la seguridad pública que debe imperar en la entidad federativa de que se trata, destacando que los Municipios pueden autorizar la venta de dichas bebidas en horarios extraordinarios, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, de manera que se atienda al mapa geo delictivo que tiene a su cargo esta dependencia, imperando en todo momento la seguridad e integridad de los ciudadanos sin menoscabo de la atribución con la que cuenta el Ayuntamiento de recabar los derechos relacionados con la venta referida, a efecto de fortalecer la autonomía y recaudación municipal.

b) En este contexto, sostiene que es infundado el argumento del Municipio actor en el que aduce que se le restan facultades para cobrar el concepto de extensión de horario para la venta de bebidas alcohólicas, ya que el artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo establece de manera clara que los Ayuntamientos tendrán competencia, entre otras cuestiones, para autorizar la venta de dichas bebidas en horario extraordinario previo dictamen de anuencia, incrementando con ello una forma de fortalecer su recaudación.

c) Aunado a lo anterior, destaca que incluso en la reforma al artículo 25 Bis de la ley referida que se hizo en el decreto impugnado, se atendió a los grupos que podrán vender bebidas alcohólicas de acuerdo a su lugar de consumo conforme a los horarios ordinarios y extraordinarios que también se encuentran establecidos en su contenido.

¹⁰ Oficio número DAJL.JA/XVI/0180/2020 de veintiocho de febrero de dos mil veinte, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el dos de marzo del mismo año, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



d) Por otra parte, expone que el requisito de contar con el dictamen de anuencia expedido por la Secretaría de Seguridad Pública estatal que prevé las disposiciones antes mencionadas, se solicita con motivo de que en el Estado de Quintana Roo los índices de delincuencia e inseguridad han aumentado gradualmente, de ahí que resulta necesario establecer medidas de vigilancia adecuadas que contribuyan a la disminución de los mismos. Tratándose de los establecimientos con giros destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, se considera de suma importancia la participación y apoyo de los propietarios y/o titulares de las licencias respectivas, ya que en diversos casos se ha observado que tanto en el interior como en el exterior de estos establecimientos se realizan conductas antisociales derivadas de la ingesta excesiva de alcohol.

e) Al respecto, explica que dicha participación se basa en el establecimiento de obligaciones a cargo de los propietarios de los establecimientos y/o titulares de las licencias de funcionamiento expedidas para el giro destinado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, tal como instalar sistemas de videovigilancia al interior y exterior de sus respectivos locales a través de videocámaras, equipos y sistemas tecnológicos que servirán para captar y grabar imágenes y sonidos en espacios con uso público, esto con la finalidad de contribuir a la seguridad ciudadana, documentar infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública, así como prevenir, inhibir y disuadir hechos o conductas delictivas.

f) En este sentido, afirma que el Congreso Local no está invadiendo la competencia del Municipio actor al legislar en materia de seguridad pública, la cual no es una facultad exclusiva municipal, sino una competencia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios de conformidad con lo previsto en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Federal, de cuyo texto se advierte que estos tres órdenes de gobierno deben coordinarse para cumplir objetivos en la materia señalada.

g) Por tanto, asevera que el Congreso Estatal está facultado por la Constitución Federal para legislar en materia de seguridad pública. Sin advertir que el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional establece la seguridad pública como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios;



no obstante, ello no impide que el Congreso Estatal legisle en dicha materia, sin desconocer la facultad reglamentaria municipal.

h) En adición a lo anterior, aduce que tal como se desprende de las iniciativas de decreto que se sometieron a análisis del Congreso Local a efecto de realizar las reformas a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo,¹¹ lo que la Legislatura Estatal pretende además de regular lo concerniente en materia de seguridad pública, es reducir el uso nocivo del alcohol mediante medidas normativas eficaces, ya que a pesar de que se han implementado medidas tendientes a combatir el alcoholismo en dicho Estado, lo cierto es que se ha incrementado su consumo, siendo uno de los motivos la ausencia de una adecuada regulación de horarios en los que se expenden estos productos al público.

i) De ahí que, asevera que el Congreso Local se encuentra facultado para reformar la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, en términos de lo dispuesto en los artículos 21, párrafo noveno y 117, último párrafo, de la Constitución Federal, en materia de seguridad pública y combate al alcoholismo.

j) Por último, sostiene que contrario a lo alegado por el Municipio actor en el sentido de que con las reformas que se implementaron a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el decreto impugnado, se le está privando de los ingresos que le corresponden por concepto de extensión de horarios para la venta de estas bebidas; el hecho de regular horarios en esta materia no le afecta ya que no le impide recaudar ingresos por tal concepto, ya que únicamente se delimitaron horarios con el fin

¹¹ Al respecto, cabe aclarar que la presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo se refiere a la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, presentada por el gobernador de dicho Estado el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, así como a la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 5 y 25 y se adiciona el artículo 25 Bis a la ley mencionada, presentada por el diputado presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria del Congreso Local en la misma fecha, las cuales dieron lugar al Decreto Número 300 publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa aludida, el diez de enero de dos mil diecinueve.



de proteger la seguridad y la salud de los ciudadanos. En este contexto, asegura que dichas reformas fortalecieron la recaudación municipal en este rubro.

19. **Contestación del Poder Ejecutivo Local.** El encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo contestó la demanda, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:¹²

a) Procede decretar el sobreseimiento en la presente controversia, ya que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ausencia de conceptos de invalidez, pues si bien el Municipio actor impugnó el Decreto Número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en su totalidad, lo cierto es que de la lectura de la demanda se advierte que en su único concepto de invalidez sólo controvierte el texto reformado de los artículos 5 y 25 Bis –a excepción del párrafo tercero que se derogó en este último– del ordenamiento citado, sin que haya hecho valer concepto de invalidez alguno respecto de los demás preceptos reformados mediante el decreto referido.

b) En relación con el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor destaca que las reformas que se llevaron a cabo a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo con motivo del decreto impugnado devienen de las diversas contenidas en el Decreto Número 300, las cuales tuvieron como finalidad la prevención del delito y combatir la delincuencia en dicha entidad federativa, al regularizar de manera más eficiente los centros, bares y establecimientos de venta de bebidas alcohólicas.

c) Señala que desde el Decreto Número 300, el cual insiste que se encuentra estrechamente relacionado con el diverso 315 impugnado en la presente controversia, se impulsaron importantes medidas en materia de seguridad pú-

¹² Lo que hizo mediante oficio número CJPE/DECJ/00145/2020 de veintisiete de febrero de dos mil veinte, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dos de marzo del mismo año, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



blica para prevenir delitos y combatir la delincuencia, como son la creación del dictamen de anuencia y todo lo relacionado con la seguridad técnica que deben acoger los establecimientos que se dedican a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

20. Posteriormente, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, dando contestación a la demanda de controversia constitucional, por acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte.¹³

21. Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente electrónico, a pesar de estar debidamente notificado.

22. Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El consejero jurídico del Gobierno Federal se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente electrónico, a pesar de estar debidamente notificado.

23. Audiencia y cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el **tres de diciembre de dos mil veinte** se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante el sistema de videoconferencia por la plataforma Zoom, de conformidad con lo previsto en los Acuerdos Generales Números 8/2020 y 14/2020, ambos del Pleno de este Alto Tribunal; se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

III. COMPETENCIA

24. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de los

¹³ Visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un conflicto que se suscita entre el Estado de Quintana Roo, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Othón P. Blanco de la misma entidad federativa.

IV. OPORTUNIDAD

25. En el presente asunto se solicita la declaración de invalidez de normas de carácter general, siendo éstas las disposiciones normativas reformadas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el Decreto Número 315, publicado en su Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil diecinueve, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ que establece que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

26. En el caso, es aplicable el primer supuesto, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez del Decreto Número 315 con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de **veintidós** de abril de dos mil diecinueve.

27. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintitrés de abril al cuatro de junio del mismo año y el Municipio actor depositó

¹⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



el escrito inicial de demanda de controversia constitucional en la sucursal de la Oficina de Correos de México, localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, el cual fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día treinta siguiente, de ahí que se considere oportuna su presentación.¹⁵

V. LEGITIMACIÓN

28. **Legitimación activa.** El Municipio actor cuenta con legitimación activa para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en términos de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

29. Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo, en términos de las normas que lo rigen.

30. En el caso, suscribió la demanda Yensunni Idalia Martínez Hernández en su carácter de síndica propietaria del Ayuntamiento del Municipio actor, acre-

¹⁵ Cabe destacar que de autos se advierte que el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del proveído respectivo, presentara de forma completa su escrito inicial de demanda de controversia constitucional, lo que hizo por acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el cual se notificó por oficio al Municipio promovente el día tres de octubre de la misma anualidad. Dicha prevención fue desahogada por parte de su síndica propietaria mediante escrito depositado el nueve de octubre siguiente en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día dieciséis siguiente. De ahí que, el plazo para la presentación de la demanda en los términos apuntados transcurrió del siete al once de octubre de dos mil diecinueve. Por consiguiente, si la demanda de controversia constitucional se depositó de forma completa en la sucursal de la Oficina de Correos de México localizada en la Ciudad de Chetumal en el Estado de Quintana Roo, el nueve de octubre de dos mil diecinueve, es claro que su presentación también resulta oportuna.

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."

¹⁷ "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."



ditando lo anterior con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la sindicatura del citado Municipio de ocho de julio de dos mil dieciocho,¹⁸ en la que consta que dicha funcionaria fue elegida para ejercer tal cargo durante el período comprendido del treinta de septiembre de dos mil dieciocho al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.¹⁹

31. Con base en lo anterior y con fundamento en los artículos 3, 66, fracción I, inciso u) y 92, fracción V, todos de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo vigente al momento de promoverse la demanda,²⁰ la síndica propietaria del Ayuntamiento del Municipio actor se encuentra facultada para promover la presente controversia constitucional en representación legal del Municipio de Othón P. Blanco de la entidad federativa señalada.

32. **Legitimación pasiva.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,²¹ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitu-

¹⁸ Dicha constancia obra como anexo de la demanda de controversia constitucional que se presentó de forma completa por el Municipio actor, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

¹⁹ Lo anterior se advierte de la copia certificada del acta de la primera sesión pública y solemne de Cabildo en la que se tomó protesta de los miembros del Ayuntamiento del Municipio actor para su instalación por el periodo 2018-2021, celebrada el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, la cual obra como anexo de la demanda de controversia constitucional que se presentó de forma completa por el Municipio actor, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

²⁰ "Artículo 3. Cada Municipio será gobernado por el Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial. Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política-administrativa, con las limitaciones que les señalen las leyes. ..."

"Artículo 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

"I. En materia de gobierno y régimen interior:

"...

"u) Representar jurídicamente al Municipio."

"Artículo 92. Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"V. Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte."

²¹ "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."



cional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

33. Además, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia antes referida, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

34. En este caso, se les reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, al atribuírseles los actos controvertidos relacionados con el decreto impugnado.

35. El Poder Legislativo del Estado Quintana Roo es representado por la diputada Reyna Arely Durán Ovando, en su carácter de presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Congreso Local, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la reunión de los coordinadores de los tres grupos legislativos con derecho a presidir la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la referida Legislatura de dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, en la cual consta su designación en tal cargo,²² además de que sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad federativa referida.²³

36. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo comparece Jesús Antonio Villalobos Carrillo, en su carácter de encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, quien acreditó su per-

²² Dicha documental obra agregada como anexo del oficio de contestación de demanda que dicho Poder presentó.

²³ Artículo 51. El presidente de la Junta, será el representante del Poder Legislativo del Estado ante cualquier autoridad y contará con poder amplio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, previa aprobación de la Junta.

"La presidencia de la Junta, será ejercida de manera anual de entre los coordinadores de los tres grupos legislativos que cuenten con mayor representación.

"El secretario de la Junta será electo entre los integrantes de la misma por mayoría simple de votos al inicio de cada año de ejercicio constitucional."



sonalidad con la copia certificada de su nombramiento en tal encargo expedido por el gobernador del Estado el uno de marzo de dos mil diecinueve,²⁴ el cual se encuentra facultado para representar legalmente a dicho Poder, con fundamento en el artículo 45, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado referido, en relación con el diverso 51, segundo párrafo, de su Constitución Política.²⁵

37. En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuyen los actos impugnados en relación con el decreto combatido, aunado a que ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

38. El encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo hizo valer en su contestación de demanda la improcedencia del

²⁴ Dicha documental obra como anexo del oficio de contestación de demanda que dicho Poder presentó, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

²⁵ "Artículo 45. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo, y al Estado de Quintana Roo, en todos los procedimientos, juicios, negociaciones o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza, en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; y según el caso, entre otros ejercer y/o tramitar todos los procedimientos judiciales o extrajudiciales, absolver posiciones y confesionales, comprometer en árbitros, desistir, convenir, oponiendo las acciones y excepciones que correspondan para la defensa jurídico-administrativa y judicial, así como dar apoyo técnico-jurídico que corresponda."

"Artículo 51. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"El titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura."



juicio, al estimar que se actualiza la causal prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ausencia de conceptos de invalidez, ya que si bien el Municipio actor impugnó el Decreto Número 315 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en su totalidad, lo cierto es que de la lectura de la demanda se advierte que en su único concepto de invalidez sólo controvierte el texto reformado de los artículos 5 y 25 Bis –a excepción del párrafo tercero que se derogó en este último– del ordenamiento citado, sin que haya formulado concepto de invalidez alguno respecto de los demás preceptos reformados.

39. Es **infundada** la causal de improcedencia que plantea la autoridad demandada referida, ya que el Municipio actor combate la regulación establecida en el decreto impugnado como sistema normativo.

40. El actor en diversas partes de la demanda señala que es flagrante la violación al artículo 115 de la Constitución Federal, en su fracción II, ya que la autonomía municipal y la facultad de los Ayuntamientos para regular lo relativo a las modalidades de las licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas, queda relegado en segundo término con la emisión del decreto impugnado.

41. Así, el Municipio actor controvierte la afectación que produce en su conjunto la regulación prevista en el decreto impugnado en las competencias municipales, ya que con la nueva modalidad de permisos de horas extras a partir de los horarios establecidos se invade su facultad reglamentaria.

42. Por otra parte, este Tribunal Pleno determina que la existencia del acto impugnado consistente en las consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del decreto controvertido, no se acredita en autos, por lo que respecto del mismo procede decretar su sobreesimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III,



de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

43. Lo anterior, sin que pase inadvertido que por Decreto 76, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, se reformaron, entre otros, los artículos 29, fracción VIII; 32, fracciones XXII y XXIII y se derogó la fracción V, todos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, las cuales constituyen fracciones distintas a las impugnadas, ya que dicha reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de los preceptos impugnados por lo que no da lugar al sobreseimiento, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:

Texto de los artículos impugnados	Texto de los artículos reformados
<p>"Artículo 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la seguridad técnica tales como interconexión con el ‘Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación’ cuando se trate de los giros comprendidos en las fracciones I y II del artículo 17 de la presente ley.</p> <p>"V. No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones I y II del artículo 17 de esta ley."</p>	<p>"Artículo 29.</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Llevar un registro y/o bitácora para las ventas en línea y/o a domicilio, con base en lo previsto por el reglamento de esta ley."</p>



"**Artículo 32.** Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta ley, las siguientes:

"...

"III. La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la licencia de bebidas alcohólicas o permiso correspondiente, hecha por el titular de una licencia de bebidas alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones III y V del artículo 17 de esta ley.

"...

"XXI. No contar con el dictamen de anuencia, y sus refrendos correspondientes, cuando le sea aplicable."

"**Artículo 32.** ...

"V. Derogada

"...

"XXII. Expende bebidas alcohólicas en línea y/o a domicilio sin contar con la licencia correspondiente; y,

"XXIII. No contar con el registro y/o bitácora a que hace referencia el artículo 29 fracción VIII de la presente ley."

44. Por tanto, al no haberse planteado por las partes alguna otra causa de improcedencia o que este Tribunal Pleno la advierta de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

VII. FIJACIÓN DE LA LITIS

45. Precisado lo anterior, se determina que la litis en la presente controversia constitucional consiste en determinar si los preceptos reformados mediante el decreto impugnado; es decir, los artículos 5, párrafos segundo y tercero; 15, fracción II, inciso j); 25 Bis; 26, fracción IV; 29, fracciones IV y V; 32, fracciones III y XXI y 70, párrafo primero, en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, invaden la esfera competencial del Municipio actor bajo los argumentos que hizo valer en su único concepto de invalidez.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

46. Dado el contenido de los planteamientos hechos valer por el Municipio actor, y con el objeto de estar en condiciones de analizar la constitucionalidad



de los preceptos reformados mediante el decreto combatido, resulta conveniente analizar los artículos 115, fracciones I, II, III, IV y V; y, 117, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor estima violentados y qué es lo que prevén estos preceptos, para así estar en condiciones de determinar si los artículos impugnados de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo son o no inconstitucionales.

47. El artículo 115 de la Constitución Federal, en sus fracciones I, II, III, IV y V, establece, para lo que a este asunto interesa, esencialmente que:

a) Forma de gobierno. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (encabezado del artículo).

Los Municipios son gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado (fracción I del artículo).

b) Personalidad y patrimonio. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (fracción II).

c) Emisión de disposiciones normativas. Los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (fracción II, segundo párrafo).

d) Bases generales de las leyes estatales. El objeto de las leyes estatales aludidas será establecer, entre otros, las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administra-



ción y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad [fracción II, tercer párrafo, inciso a)]; y las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes [fracción II, tercer párrafo, inciso e)].

e) Servicios públicos. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito (fracción III).

f) Hacienda Municipal. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor (fracción IV, primer párrafo). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio formarán parte de su hacienda [fracción IV, inciso c)].

g) Convenios, coordinaciones, asunciones y delegaciones. En diversas fracciones del artículo 115 y en una del 116 se establecen facultades de celebración de convenios, así como la posibilidad de delegaciones o asunción de funciones, facultades o prestación de servicios entre un Estado y sus Municipios, o coordinaciones entre los mismos Municipios; aun cuando éstas corresponden a algunas de las funciones anteriormente reseñadas, vale la pena agruparlas de manera independiente, la totalidad de estas facultades para celebrar convenios o delegar son: 1) fracción III, inciso i), que se refiere a los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; 2) primera parte del penúltimo párrafo de la fracción III, que establece la posibilidad de acuerdos para la coordinación y asociación de los Municipios para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; 3) última parte del penúltimo párrafo de la fracción III, que establece que, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo



sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o indirecta o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de forma temporal de algunos servicios públicos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio; 4) fracción II, inciso d), al no existir los convenios anteriores las leyes de bases en materia municipal emitidas por las Legislaturas deberán establecer los procedimientos para la asunción de una función o servicio municipal, cuando la misma Legislatura considere que el Municipio está imposibilitado para prestarlos, requiriéndose solicitud previa del Ayuntamiento y aprobación de cuando menos dos terceras partes de la Legislatura; 5) fracción IV, inciso a), segundo párrafo, convenios para que el Estado se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones del mismo inciso a); y, 6) fracción VII del artículo 116, convenios que pueden celebrar los Estados con sus Municipios para que asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones que a su vez hayan sido asumidas por parte del Estado mediante convenio con la Federación; finalmente, las Legislaturas de los Estados deberán emitir las normas en materia municipal que contengan las normas de aplicación general para establecer la celebración de convenios previamente identificados con los números 2), 3), 5) y 6).

h) Uso de suelo. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados, entre otras cosas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y, otorgar licencias y permisos para construcciones (fracción V).

48. Por su parte, el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en términos generales una serie de prohibiciones a las entidades federativas, y a la par de éstas, en su último párrafo faculta expresamente tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo.²⁶

²⁶ "Artículo. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:



49. Al respecto, ya este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados tienen facultades, en el ámbito de sus competencias, para legislar en materia de combate al alcoholismo, ya que dicha facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 constitucional. Esto se determinó al resolverse las controversias constitucionales 8/2002,²⁷ 60/2011,²⁸ 72/2011²⁹ y 73/2011.³⁰

50. Cabe señalar que además desde la controversia constitucional 8/2002, el Tribunal Pleno resolvió que del análisis sistemático de los artículos 117, último párrafo, y 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultaba claro que la Legislatura del Estado de Aguascalientes estaba expresamente facultada para emitir normas generales que tiendan a combatir el alcoholismo en la entidad, así como para expedir las bases generales de la administración pública municipal, por lo que al regular lo relativo a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que hizo fue establecer dichas bases, a las cuales los Municipios de la entidad tenían que ceñirse, reglamentando las particularidades que la propia ley no contemplara. Por tanto, en el precedente indicado, lo relativo a la regulación de la venta y consumo de bebi-

"...

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

²⁷ En sesión de diez de marzo de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.

²⁸ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

²⁹ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

³⁰ En sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



das alcohólicas se entendió como una base general de las señaladas en la fracción II del artículo 115 constitucional.

51. De este último precedente derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2005,³¹ de rubro: "BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO."

52. Así, en los precedentes citados, este Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de que la facultad para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo, es una facultad constitucional y directamente asignada tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados y no así a los Municipios. En efecto, de ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deriva que los Municipios estén facultados para regular lo relativo al combate al alcoholismo, sino que sobre dicha materia, deben observar lo establecido por las leyes estatales.

53. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que tal y como se señaló al resolver las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, se precisó que si bien al resolver la diversa 8/2002, aún no se habían establecido los parámetros jurisprudenciales para la clasificación de las facultades municipales y su interpretación, por lo que aún se consideraba que las facultades estatales para emitir normas que tuvieran relación con los Municipios constituían en, todos los casos, bases generales. Ello, toda vez que desde el precedente de Pachuca de Soto, la controversia constitucional 14/2001,³² se establecieron las bases para

³¹ Tesis de Pleno, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 801 y número de registro digital: 178052. El texto de la tesis es: "El hecho de que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes no establezca expresamente la facultad del Congreso Local para legislar en materia de combate al alcoholismo, no implica que dicho cuerpo legislativo se haya excedido en sus atribuciones al expedir la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en esa entidad federativa, en virtud de que tal facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para que en el ámbito de sus competencias emitan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

³² En sesión de siete de julio de dos mil cinco por unanimidad de diez votos.



la regulación de la administración pública municipal, así como en precedentes posteriores donde se continuaron estableciendo el resto de los principios del orden municipal, hemos tenido asuntos en los cuales se ha delimitado el concepto de "bases generales" y su aplicación, el cual ha quedado delimitado a la fracción II, inciso a) del artículo 115 y no resulta aplicable a las demás fracciones, en donde existe una determinación expresa por parte del órgano de reforma constitucional de que las facultades municipales relacionadas con ciertas materias, como pueden ser las concurrentes de la fracción V: equilibrio ecológico y asentamientos humanos, o las relativas a los servicios públicos de la fracción III deben ser reguladas conforme a las leyes federales y locales aplicables.

54. Por otra parte, en relación con la fracción III relativa a los servicios públicos municipales, en la controversia constitucional 87/2009, se analizó la Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León, fallada en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once. En dicha sentencia en esencia se dejó establecido que el concepto bases generales no es aplicable a la citada fracción ni, por tanto, a la regulación de los servicios públicos ahí establecidos y que su aplicación se limita a la fracción II, inciso a), para el desarrollo de las bases de administración pública municipal.

55. Una vez precisada la línea de precedentes de este Alto Tribunal en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, es conveniente acudir a los antecedentes en torno al régimen de venta y consumo de bebidas alcohólicas en horario extraordinario en el Estado de Quintana Roo, que fue regulado desde enero de dos mil diecinueve con la publicación del Decreto 300 y que, como será expuesto, el proceso legislativo que dio lugar a ese decreto (previo al impugnado), puso de relieve la necesidad de regular la venta de bebidas alcohólicas por la relación entre alcoholismo, seguridad pública y salubridad y que, posteriormente, se modificó por medio del Decreto 315 impugnado, con la finalidad de impulsar la seguridad en los establecimientos donde se venden y consumen bebidas alcohólicas, así como fortalecer la recaudación municipal en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.

56. El dieciocho de abril de dos mil dieciocho, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, presentó ante el Congreso Local una iniciativa



de decreto por el que se proponían reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, expresando los motivos siguientes:

"De igual forma, **esta iniciativa contempla la regulación y emisión de un dictamen de anuencia**, el cual tiene como objetivo validar de conformidad con las necesidades requeridas en materia de seguridad técnica, los equipos de cómputo, electrónicos e informáticos, así como los protocolos de seguridad interna en los establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas, objeto de regulación en la presente iniciativa, los cuales serán necesarios para efecto de prevención y/o investigación de hechos delictivos, de tal manera de que cuando se presente un ilícito dentro de dichos establecimientos, las autoridades competentes puedan utilizar esos medios para persuadir o en su defecto detener en flagrancia a los autores o en caso de (sic) para que sean aportados como medios de prueba ante la instancia que corresponda.

"...

"Todo lo anterior es necesario para una mejor prevención de los delitos que se han estado presentando en nuestro territorio y para que existan métodos más actualizados en todos los aspectos tanto humanos como técnicos, y de que exista una mejor coordinación entre la ciudadanía, empresarios y autoridades, con ello se estaría aprovechando tiempo de reacción y recursos; máxime que en nuestro Estado, una de sus fuentes de ingresos es el turismo, por lo que tenemos que llevar acciones conjuntas para no poner en riesgo a nuestros invitados que día con día nos visitan ...

"La industria turística es muy importante en nuestro Estado, donde todos los años los hoteles, restaurantes y otros cientos de negocios como bares, centros nocturnos reciben a miles de visitantes nacionales y extranjeros, por eso consideramos la necesidad de reformas y adiciones a las disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, lo que ayudará en mucho a la economía local.

"Que ante la necesidad de obtener una mejor seguridad pública, es necesario la creaciones (sic) de normas que permitan a las autoridades llevar a cabo



programas y protocolos, en los que se tenga una mayor participación de la ciudadanía y llevar a cabo en coordinación con los propietarios de los negocios en los cuales se vende bebidas embriagantes, una verdadera seguridad técnica, que con ello se estaría inhibiendo los delitos que últimamente ha venido (sic) en aumento en nuestra entidad y muchos de ellos son preparados o ejecutados en los lugares donde se venden bebidas embriagantes y hasta otro tipo de delitos se ha estado llevando a cabo en dichos lugares; lo que en dicha forma pudiera ayudar a resolver en medida el problema del aumento de ilícitos en nuestro Estado."

57. Por su parte, en esa misma fecha, el diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, presentó una iniciativa de decreto mediante el cual se proponía reformar los artículos 5 y 25 y se adicionaba el diverso 25 Bis, todos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, con base en la exposición de motivos siguiente:

"De acuerdo con datos de la última encuesta nacional de adicciones 2017, el consumo del alcohol en la población en general, mostró un aumento significativo entre los años 2002 y 2011, en las prevalencias de consumo de alcohol alguna vez en la vida (64.9 % a 71.3 %) y el porcentaje de dependencia también aumento significativamente de 4.1 % a 6.2 %. Este aumento también se presentó también (sic) en la población adolescente, en donde el consumo alguna vez pasó del 35.6 % en 2002 al 42.9 % en 2011 y la dependencia en este sector de la población pasó del 2.1 % en 2002 al 4.1 % en 2011.

"El principal componente de las bebidas alcohólicas es el etanol o alcohol etílico, que según la bebida tiene diferente concentración según su proceso de elaboración, ya sea por fermentación (vinos y cervezas) o destilación (coñac, ginebra, whisky y vodka) y es una sustancia psicoactiva que funciona como un depresor del sistema nervioso central, ya que pertenece al grupo de sedantes.

"A pesar de esto, es uno de los productos más consumidos durante siglos y arraigados en nuestra cultura y en la economía de numerosos países, **el con-**



sumo del alcohol es el que más problemas de toda índole produce; según datos de la Organización Mundial de la Salud, el consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los factores de mala salud en el mundo, la historia del consumo del alcohol cubre desde la abstinencia a la dependencia, pasando por el uso moderado, excesivo o abusivo.

"El consumo nocivo del alcohol conlleva una gran variedad de problemas que pueden tener repercusiones devastadoras en las personas y en sus familias, además puede representar una pesada carga social y económica afectando gravemente a la sociedad en general.

"Los problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos achacables al consumo del alcohol se pueden reducir eficazmente mediante medidas aplicadas al grado, las características y las circunstancias en que se produce la ingestión, así como a los determinantes sociales de la salud.

"Reducir el uso nocivo del alcohol mediante medidas normativas eficaces y la infraestructura necesaria para aplicarlas correctamente no es una cuestión que se circunscriba a la salud pública. En realidad, es un asunto de desarrollo, pues la magnitud del riesgo correspondiente es mucho mayor en los países en desarrollo que en los países de ingresos altos, donde las personas cada vez están más protegidas por leyes e intervenciones integrales, complementadas por mecanismos para hacerlas cumplir.

"Las medidas legales de mayor importancia que han sido utilizadas, son el control de los precios por medio de los impuestos, la represión en el suministro y el aumento del precio del alcohol, otras medidas usadas han sido el establecer una edad mínima de consumo de alcohol y prohibir la venta en determinados locales, pero no han sido tan eficaces afectando actualmente a la sociedad.

"En nuestra entidad, el consumo de bebidas alcohólicas se incrementa derivado de la ausencia de una adecuada regulación de los horarios en los que se expenden estos productos repercutiendo en incremento de accidentes viales, lesiones por violencia, segregación familiar, problemas relacionados



con la salud e inclusive alcoholismo juvenil, en el que de acuerdo con datos de la encuesta nacional del INEGI 2011, Quintana Roo ocupa el primer lugar en el sur del país.

"Razones por las que la presente iniciativa propone establecer en ley, la determinación de horarios en la que los establecimientos podrán vender bebidas alcohólicas en la entidad, clasificándolos en razón de su lugar de consumo, en los que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar y en los que los venden para su consumo en el mismo lugar, por lo que se propone determinar horarios fijos en los que podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes al giro comercial que realizan.

"Igualmente se adicionan a la presente iniciativa otros establecimientos que no estaban contemplados entre el catálogo de establecimientos autorizados para vender bebidas alcohólicas y que, sin embargo, actualmente operan en diversas modalidades en nuestra entidad. ..."

58. En ese contexto, el gobernador del Estado de Quintana Roo promulgó el Decreto Número 300 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la entidad federativa referida, el cual se publicó en su Periódico Oficial el diez de enero de dos mil diecinueve.³³ Dicho decreto se expidió como sigue: "**ÚNICO:** Se reforman: El párrafo segundo del artículo 1, el artículo 5, el primer párrafo del artículo 6, el artículo 7, los incisos c) y f) de la fracción II del artículo 15, el artículo 17, el segundo párrafo del artículo 19, el primer párrafo del artículo 22, el artículo 23, el artículo 25, las fracciones I y IV del artículo 26, las fracciones IV y VI del artículo 29, el artículo 33, el primer párrafo del artículo 37, artículo 73; Se derogan: La fracción V del artículo 26; Se adicionan: Las fracciones VII, VIII, IX y X al artículo 4, la fracción X al artículo 8, el artículo 9 Bis, los incisos j), k) y l) de la fracción II del artículo 15, el cuarto párrafo al artículo 22, el artículo 25 Bis, la fracción XXI del artículo 32, la fracción IV al artículo 43, la fracción X al artículo 55, el

³³ Dicho decreto se publicó en el Tomo I, Número 2 (dos) extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el diez de enero de dos mil diecinueve.



capítulo XII denominado 'De la Seguridad Técnica' que contiene las secciones de la primera a la quinta, misma que comprenden los artículos del 75 al 89 ..."

59. De la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, la cual dio lugar a una parte del Decreto Número 300 referido, se aprecia que se propuso la creación de los Comités Locales de Seguridad Técnica para que operaran con una forma de simplificación administrativa que orientara las decisiones en esta materia. En ese sentido, se encomendó a estos comités el desarrollo de políticas de seguridad técnica que coadyuven en la seguridad pública de manera que pueda incidir en un efectivo combate a la delincuencia, aprovechando las capacidades preventivas del Estado en materia de coordinación operativa de inspección y combate al crimen; interconexión de sistemas de información; supervisión, seguimiento, evaluación y control de confianza a corporaciones de seguridad privada e inspectores de seguridad técnica, así como la profesionalización, capacitación y adiestramiento de servidores públicos.

60. Por otra parte, de la exposición de motivos de la segunda iniciativa señalada, esto es, la presentada por el diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, la cual dio lugar a modificar los artículos 5 y 25, y adicionó el diverso 25 Bis de la ley de la materia referida, se observa que su finalidad primordial consistió en reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial.

61. En este contexto, se advierte que mediante el Decreto Número 300,³⁴ antecedente del hoy impugnado, se impulsaron importantes modificaciones y

³⁴ En relación con dicho decreto, cabe destacar que el Municipio actor promovió controversia constitucional, la cual quedó radicada con el número 91/2019. La Primera Sala de este Alto Tribunal determinó sobreseer respecto de los artículos 5 y 25 Bis de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo por considerar que habían cesado los efectos de dichas normas debido a que fueron sustancialmente modificadas mediante el diverso Decreto Número 315 (ahora controvertido), aunado a que el Municipio actor no amplió su demanda en contra de este último, por lo que no existía materia que pudiera ser estudiada en aquella controversia



adiciones a la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, de las cuales, en la parte que interesa, se destacan las siguientes:

- Se incluyó la figura de dictamen de anuencia, el cual consiste en un documento a través del cual se acredita el cumplimiento de lineamientos mínimos de seguridad técnica (tales como equipos de cómputo, electrónicos e informáticos) y los protocolos de seguridad interna (por parte de los establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas) (artículo 4, fracción VIII, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

- Se creó la denominación de establecimiento de consumo responsable, el cual se define como aquel establecimiento que cuenta con certificación expedida por la Secretaría de Seguridad Pública Local, la que se obtiene por participar en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas (artículo 4, fracción IX, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

- Se introdujo el concepto de seguridad técnica que consiste en un conjunto de disposiciones que tutelan la vida e integridad corporal humana, así como el estado del equipo, enlaces de comunicación y demás condiciones de funcionamiento mecánico, tratándose de seguridad mínima, en los servicios de empresas con giro de venta, consumo y/o distribución de bebidas alcohólicas, y en general servicios y procedimientos mínimos para garantizar y obtener una imagen gravada, o su interconexión con el "Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo" conforme a los protocolos de seguridad interna para validación de la Secretaría de Seguridad, y los requisitos, perfiles y estándares del personal de seguridad privada para operar los protocolos (artículo 4, fracción X, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

- Se otorgaron diversas facultades al titular del Poder Ejecutivo, por sí o a través de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, entre las que se encuentra

constitucional. Además sobreseyó en relación con el resto de los preceptos materia del Decreto Número 300, por ausencia de conceptos de invalidez. Lo anterior se aprobó por unanimidad de cinco votos en la sesión celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil veinte.



validar el dictamen de anuencia cuando se cumplan con los requisitos de seguridad técnica y protocolos de seguridad interna, los cuales se revisarán de manera trimestral (artículo 9 Bis, fracción I, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

- Se definieron puntualmente los tipos de establecimientos que expenden bebidas alcohólicas (artículo 25 del ordenamiento de referencia) y se fijaron los horarios ordinarios en los que se pueden vender dichas bebidas, clasificándolos en razón de su lugar de consumo. Además, se había dispuesto que sólo los establecimientos que expenden u ofrecen estas bebidas para su consumo en el mismo lugar, podían venderlos también en horario extraordinario, mismo que se fijó también en la misma disposición (artículo 25 Bis adicionado por virtud del Decreto Número 300).

62. Posteriormente, por cuanto hace al Decreto Número 315 impugnado en la presente controversia constitucional, como ya quedó relatado en el apartado de antecedentes de esta resolución, el gobernador del Estado de Quintana Roo presentó en el Congreso de dicha entidad federativa, una iniciativa con ese carácter mediante el cual se proponía reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de ese Estado, el seis de marzo de dos mil diecinueve. Su exposición de motivos consistió en lo siguiente:

"Que el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 de Quintana Roo, contempla en su *Eje 2 Gobernabilidad, Seguridad y Estado de Derecho* y que para lograr el objetivo y fortalecer este Eje se ejecutarán Líneas de Acción correspondientes al '*Programa 5 Gobernabilidad*': 5.1 Garantizar el Estado de derecho mediante el cumplimiento de las leyes, por lo que constituyen para el Gobierno del Estado, como premisas fundamentales de la gestión gubernamental para el establecimiento de una estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

"Que la industria turística es muy importante en nuestro Estado, donde todos los años los hoteles, restaurantes y otros cientos de negocios como bares, centros nocturnos reciben a miles de visitantes nacionales y extranjeros, por eso, consideramos la necesidad de reformar y derogar diversas disposiciones normativas de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, lo que ayudará en mucho a la economía local."



63. Una vez turnada dicha iniciativa a las Comisiones de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria y la de Hacienda, Presupuesto y Cuenta para su estudio, análisis y dictamen, los diputados integrantes de las mismas discutieron y propusieron modificaciones en lo particular, las cuales constan en la minuta con decreto que al efecto sometieron a consideración del Pleno Legislativo. En la parte que interesa, se sostuvo lo siguiente:

"... estimamos hacer los **ajustes necesarios para que la ley que regula el consumo y venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mantenga un equilibrio para poder impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realice la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantengan fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.**

"En ese sentido, nos permitimos aprobar en lo general, la iniciativa de decreto que nos ocupa y que para su mejor aplicación, impulsamos una serie de modificaciones en lo particular a la iniciativa de mérito.

"Modificaciones en lo particular

"...

"Asimismo, para efecto de fortalecer la recaudación municipal en el concepto de autorización de horarios extraordinarios, se proponen las siguientes adecuaciones a los mismos:

"Horarios de venta de bebidas alcohólicas

Envase cerrado	Lun-Sáb Ord	""Extra	Dom Ord	""Extra
Horario	09:00 – 22:00	22:00 – 00:00	09:00 – 17:00	N/H
Total Semanal			12 horas extras	

Restaurante centro	Lun – Dom Ord	Lun – Dom Ext		
Horario	10:00 – 23:00	23:00 – 01:00		



Restaurante bar centro	Lun-Sáb Ord	""Extra	Dom Ord	""Extra
Horario	10:00 – 23:00	23:00 – 03:00	10:00 – 17:00	17:00 – 23:00
Bar centro	Lun – Sáb Ord	""Extra	Dom Ord	""Extra
Horario	12:00 – 23:00	23:00 – 03:00	12:00 – 23:00	N/H

Total semanal 68 horas extras

Restaurante zona T	Lun – Dom Ord	Lun – Dom Ext
Horario	10:00 – 23:00	23:00 – 01:00
Rest bar zona T	Lun – Dom Ord	Lun – Dom Ext
Horario	10:00 – 00:00	00:00 – 04:00
Bar zona T	Lun – Dom Ord	Lun – Dom Ext
Horario	11:00 – 23:00	23:00 – 04:00

Total semanal 77 horas extras

"Es importante recalcar que **la necesidad de buscar un punto medio en esta reforma, entre lo que recaudan los Municipios y la seguridad de los gobernados necesariamente nos lleva a establecer que los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, esto en razón del mapa geodelictivo que tiene a su cargo la secretaría en cita con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados. ...**"

64. De lo antes transcrito, se advierte que el objeto de los artículos reformados mediante el Decreto Número 315 controvertido consistió en impulsar la seguridad en los establecimientos donde se vende y consumen bebidas alcohólicas, así como fortalecer la recaudación municipal en el rubro de cobro de horarios extraordinarios. Al respecto, se citan los preceptos combatidos en su texto anterior y reformado por virtud del Decreto 315.



Decreto 300 (10 enero 2019)	Decreto 315 impugnado (22 abril 2019)
<p>"Artículo 5. ...</p> <p>"Los Ayuntamientos únicamente tendrán competencia en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo, siendo éste expedido de conformidad con las disposiciones municipales y lo que señale esta ley.</p> <p><u>"Es requisito indispensable el dictamen de anuencia para que la secretaría autorice la extensión de los horarios de la venta de alcohol en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I, II, III y IV del artículo 17 de esta ley. Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente. ..."</u></p>	<p>"Artículo 5. ...</p> <p>"Los Ayuntamientos únicamente tendrán competencia en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas, uso de suelo y <u>autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario</u>, de conformidad con esta ley y su reglamento.</p> <p><u>"Es requisito indispensable el dictamen de anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario</u>, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta ley. Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente. ..."</p>
<p>"Artículo 15. Los interesados en obtener la licencia de bebidas alcohólicas deberán cumplir con los requisitos siguientes:</p> <p>"I. Estar inscrito en los Registros Federal y Estatal de Contribuyentes;</p> <p>"II. Presentar solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo, a la cual se deberá acompañar la siguiente documentación:</p> <p>"...</p> <p><u>"j) Original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la secretaría</u></p>	<p>"Artículo 15. Los interesados en obtener la licencia de bebidas alcohólicas deberán cumplir con los requisitos siguientes:</p> <p>"I. Estar inscrito en los Registros Federal y Estatal de Contribuyentes;</p> <p>"II. Presentar solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo, a la cual se deberá acompañar la siguiente documentación:</p> <p>"...</p> <p><u>"j) Original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la secretaría</u></p>



de seguridad, únicamente cuando se encuentren en los giros I, II, III, IV del artículo 17 de la ley; ..."

"**Artículo 25 Bis.** Los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas se clasifican en dos grupos en razón de su lugar de consumo y deberán observar los horarios ordinarios de funcionamiento establecidos en la presente ley, siendo los siguientes:

"I. Establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar como:

"a) Las vinaterías, licorerías, subagencias, minisúper, tienda de autoservicio mayor y tienda de conveniencia, sólo podrán ofrecer y vender sus productos de 10:00 a 23:00 horas de lunes a sábado y de 10:00 a 17:00 horas los domingos.

"b) Las fábricas, micro fábricas, agencias, bodegas y depósitos. Los horarios para que los establecimientos contenidos en el presente inciso abastezcan y realicen las maniobras de carga y descarga a los contenidos en el inciso a) del presente artículo, estarán a lo dispuesto por la ley y reglamento en la materia.

"II. Establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar:

"a. Restaurante: De lunes a sábado a partir de las 10:00 horas a las 23:00 horas, y domingo a partir de las 11:00 horas a las 17:00 horas.

"b. Restaurante-Bar: Venta de bebidas alcohólicas con alimentos obligatoriamente

de seguridad, únicamente cuando se encuentren en los giros I y II del artículo 17 de la ley; ..."

"**Artículo 25 Bis.** Los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas se clasifican en dos grupos en razón de su lugar de consumo y deberán observar los horarios de funcionamiento establecidos en la presente ley, siendo los siguientes:

"I. Establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar como:

"a) Minisúper, tienda de autoservicio mayor y tienda de conveniencia, sólo podrán ofrecer y vender sus productos en horario ordinario, de lunes a sábado de las 09:00 horas a las 22:00 horas y el domingo de las 09:00 horas a las 17:00 horas. Y en horario extraordinario de lunes a sábado de las 22:00 horas a las 00:00 horas del día siguiente.

"b) Las fábricas, micro fábricas, agencias y depósitos. Los horarios para que los establecimientos contenidos en el presente inciso abastezcan y realicen las maniobras de carga y descarga a los contenidos en el inciso a) del presente artículo, estarán a lo dispuesto por la ley y reglamento en la materia.

"II. Establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar:

"a) Restaurante: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 23:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 01:00 horas del día siguiente.

"b) Restaurante-bar: Venta de bebidas alcohólicas con alimentos obligatoria



de las 11:00 horas a las 23:00 horas de lunes a sábado, y los días domingo a partir de las 11:00 horas a las 17:00 horas.

"Cuando operen este tipo de establecimientos en horario extraordinario, no será obligatorio el consumo de alimentos con bebidas alcohólicas, pero el vendedor deberá garantizar la disponibilidad de alimentos al público.

"c. Bar: De las 11:00 horas a las 23:00 horas de lunes a sábado, y de las 11:00 horas a las 17:00 horas, el domingo.

"La autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario deberá ser solicitado a la secretaría, quien previa anuencia de la secretaría de seguridad, será quien evalúe y en su caso, autorice la viabilidad de la solicitud conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente ley y demás normas aplicables. La venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario será aplicable a los establecimientos contenidos en la fracción II del presente artículo.

"Para los efectos del párrafo anterior, los horarios extraordinarios deberán autorizarse dentro de los siguientes horarios:

"a) De las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguientes (sic), de lunes a sábado.

"b) De las 17:00 horas a las 23:00 horas, el domingo.

mente en horario ordinario, de lunes a sábado de las 10:00 horas a las 23:00 horas, y el domingo de las 10:00 horas a las 17:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a sábado de las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente, y el domingo de las 17:00 horas a las 23:00 horas.

"Cuando operen este tipo de establecimientos en horario extraordinario, no será obligatorio el consumo de alimentos con bebidas alcohólicas, pero el vendedor deberá garantizar la disponibilidad de alimentos al público.

"c) Bar: En horario ordinario, de lunes a domingo de las 12:00 horas a las 23:00 horas. En horario extraordinario, de lunes a sábado de las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente.

"Los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad, de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente ley y las demás normas aplicables. El documento que al efecto se expida, deberá señalar la cantidad de horas extraordinarias autorizadas para el establecimiento.

"(Se derogó)



"Cuando los establecimientos señalados en la fracción II del presente artículo se encuentren ubicados en zona turística, la venta de bebidas alcohólicas se sujetará a los siguientes horarios:

"I. Horario ordinario: De las 11:00 horas a las 23:00 horas, de lunes a domingo.

"II. Horario extraordinario: De las 23:00 horas a las 03:00 horas del día siguiente, de lunes a domingo."

"Cuando los establecimientos señalados en la fracción II del presente artículo se encuentren ubicados en zona turística, la venta de bebidas alcohólicas se sujetará a los siguientes horarios:

"a) Restaurante: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 23:00 horas y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 01:00 horas del día siguiente.

"b) Restaurante bar: en horario ordinario, de lunes a domingo de las 10:00 horas a las 00:00 horas del día siguiente y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 00:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente.

"c) Bar: en horario ordinario de lunes a domingo de las 11:00 horas a las 23:00 horas y en horario extraordinario, de lunes a domingo de las 23:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente."

"**Artículo 26.** No se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas en los siguientes casos:

"...

"IV. Cuando el solicitante pretenda domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para los siguientes tipos de establecimientos: agencia, subagencia, minisúper, bar y tienda de conveniencia, cuando éstos se encuentren ubicados dentro de un rango de 500 metros radiales de otro del mismo tipo, se encuentre ubicado a menos de 500 metros radiales de planteles educativos, parques públicos, templos religiosos, hospitales, centros deportivos, edificios públicos o de asistencia social y áreas de equipamientos. Para este efecto, se entenderá como distancia base la comprendida entre

"**Artículo 26.** No se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas en los siguientes casos:

"...

"IV. Cuando el solicitante pretenda domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para los siguientes tipos de establecimientos: agencia, minisúper, bar y tienda de conveniencia, cuando éstos se encuentren ubicados dentro de un rango de 500 metros radiales de otro del mismo tipo de establecimiento o giro, cuando se encuentre ubicado a menos de 500 metros radiales de planteles educativos, parques públicos, templos religiosos, hospitales, centros deportivos, edificios públicos o de asistencia social y áreas de equipamientos. Para este efecto, se entenderá como distan-



los puntos más cercanos de los inmuebles señalados.

"Se exceptuará de lo dispuesto en el presente artículo a los establecimientos ubicados en zonas turísticas y zonas comerciales. ..."

"Artículo 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes:

" ...

"IV. Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la seguridad técnica tales como interconexión con el 'Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación';

"V. No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones III y IV del artículo 17 de esta ley; ..."

"Artículo 32. Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta ley, las siguientes:

" ...

"III. La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la licencia de bebidas alcohólicas o permiso correspondiente,

cia base la comprendida entre los puntos más cercanos de los inmuebles señalados.

"Se exceptuará de lo dispuesto en el presente artículo a los establecimientos ubicados en zonas turísticas y a las plazas comerciales. ..."

"Artículo 29. Son obligaciones del titular de la licencia de bebidas alcohólicas las siguientes:

" ...

"IV. Hacer del conocimiento de la autoridad competente cuando detecte actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área y/o el orden de los establecimientos, así como por no contar en las instalaciones con servicios mínimos para garantizar la seguridad técnica tales como interconexión con el 'Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo y Protocolos de Seguridad Interna de su operación' cuando se trate de los giros comprendidos en las fracciones I y II del artículo 17 de la presente ley.

"V. No vender, bajo ninguna circunstancia, bebidas alcohólicas a menores de 18 años, ni permitirles la entrada en los giros señalados en las fracciones I y II del artículo 17 de esta ley. ..."

"Artículo 32. Se consideran infracciones a las disposiciones establecidas en esta ley, las siguientes:

" ...

"III. La venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas físicas y/o morales, que no cuenten con la licencia de bebidas alcohólicas o permiso correspondiente,



<p>hecha por el titular de una licencia de bebidas alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones VIII, IX y X del artículo 17 de esta ley;</p> <p>...</p> <p>"XXI. No contar con el dictamen de anuencia, o su refrendo correspondiente. ..."</p>	<p>hecha por el titular de una licencia de bebidas alcohólicas cuyo giro autorizado sea de lo especificado en las fracciones III y V del artículo 17 de esta ley.</p> <p>...</p> <p>"XXI. No contar con el dictamen de anuencia, y sus refrendos correspondientes, cuando le sea aplicable. ..."</p>
<p>"Artículo 70. Los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo, licencias de funcionamiento y horarios para los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas en el Municipio.</p> <p>"La integración y funcionamiento del Consejo Municipal Consultivo, se contemplará en el reglamento que para tal efecto emitan los Ayuntamientos respectivos."</p>	<p>"Artículo 70. Los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo y licencias de funcionamiento.</p> <p>"La integración y funcionamiento del Consejo Municipal Consultivo, se contemplará en el reglamento que para tal efecto emitan los Ayuntamientos respectivos."</p>

65. Los preceptos reformados regulan lo relativo a la venta de bebidas alcohólicas. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 5 de la ley dispone que los Ayuntamientos tienen competencia, entre otros, para autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario de conformidad con dicho ordenamiento y su reglamento. Además, en su párrafo tercero, establece que para autorizar lo anterior en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo, exclusivamente con alimentos) y II (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo) del artículo 17 de la ley referida, el funcionario o autoridad municipal deberá verificar que el establecimiento de que se trate cuente con el dictamen de anuencia correspondiente y que de no hacerlo, incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad prevista en el párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

66. Por su parte, el artículo 15 regula los requisitos para obtener la licencia de bebidas alcohólicas, la fracción II establece que se deberá presentar solici-



tud por escrito dirigida al Ejecutivo Local, a la cual se deberá acompañar diversa documentación tal y como la contenida en su inciso j) consistente en original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la Secretaría de Seguridad Pública estatal, únicamente cuando se trate de los giros previstos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.

67. El artículo 25 Bis establece la clasificación de los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas en dos grupos en razón de su lugar de consumo y los horarios ordinarios y extraordinarios en que dichos locales deberán de funcionar. Asimismo, prevé que los Ayuntamientos podrán autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, a los establecimientos que expendan u ofrecen dichas bebidas para su consumo en el mismo lugar, los cuales están listados en los incisos a) a c) de su fracción II.

68. La fracción IV del artículo 26 dispone que no se otorgará la licencia de bebidas alcohólicas al solicitante que pretenda domiciliar dicha licencia cerca de determinados lugares, tales como escuelas y hospitales, exceptuando de lo anterior a los establecimientos que se ubiquen en zonas turísticas y plazas comerciales.

69. El artículo 29 establece las obligaciones a cargo de los titulares de licencias de bebidas alcohólicas, en su fracción IV, prevé como una de ellas la de hacer del conocimiento de la autoridad competente aquellos actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área en la que se ubique su establecimiento y en su fracción V, la relativa a no vender, bajo ninguna circunstancia, este tipo de bebidas a menores de dieciocho años ni permitirles la entrada a los establecimientos que se ubiquen en los giros referidos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.

70. El artículo 32 prevé las infracciones a las disposiciones de dicha ley, entre otras, la contenida en su fracción III, consistente en la venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas que no cuenten con la licencia o permiso correspondiente; así como la regulada en su fracción XXI, relativa a no contar con el dictamen de anuencia y sus refrendos respectivos.

71. Por último, el artículo 70 establece que los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y



operación de constancias de uso de suelo y licencias de funcionamiento. Por tanto, atendiendo a todo lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la Legislatura del Estado de Quintana Roo, cuenta genéricamente con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo y como quedó precisado anteriormente, desde la emisión del Decreto 300 (previo al decreto impugnado) se señaló como finalidad reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial.

72. Cabe precisar que la prestación del servicio consistente en la expedición de autorizaciones de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario con las condiciones descritas es una facultad ejercida por el Municipio que deriva de una delegación específica con base en el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional y no de la reglamentación y operación de uno de los servicios públicos reservados en los incisos de la misma fracción. Ello, pues tal y como quedó precisado con anterioridad a la expedición del decreto combatido el legislador local facultaba al Municipio para regular las licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo sin que se estableciera como facultad la autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, pues esta autorización se otorgaba por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo. Así, con el decreto impugnado adicionalmente a las facultades municipales constitucionalmente previstas y con independencia del normal ejercicio de las mismas, se faculta al Municipio a autorizar de la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario.

73. Así, tal y como se determinó al resolver las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, los principios en materia municipal relacionados con los servicios públicos municipales, no aplican de manera directa a estos servicios que tienen su origen en una delegación, que además no se hace por vía de un convenio, sino como lo establece el inciso i), es decir, esta delegación se da por determinación de la Legislatura; lo discutible por parte del Municipio respecto a esta delegación, sólo puede estar relacionado con sus condiciones territoriales y socio-económicas y su capacidad administrativa y financiera para reglamentar y operar el servicio.



74. Ahora bien, teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado y los antecedentes legislativos que dieron origen al decreto que por esta vía se combate pasaremos a contestar los argumentos que hizo valer el Municipio actor.

75. El Municipio actor, en su **único concepto de invalidez**, hace valer diversos argumentos mediante los cuales señala que se viola la autonomía municipal, por lo que serán tratados de forma temática.

A) Intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.

76. El Municipio actor, en esencia, refiere que el decreto impugnado incumple el deber de respeto a la autonomía municipal, toda vez que existe un ente ajeno al Municipio que vigila determinadas circunstancias que ya son vigiladas por las autoridades municipales, en particular, señala que la autorización para venta de bebidas alcohólicas se realiza previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública. Afirma que la Secretaría referida es una autoridad intermedia.

77. El referido argumento es **infundado** por las siguientes razones:

78. Como ya quedó apuntado en párrafos anteriores, el artículo 115 constitucional, en su fracción III, establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y todos los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III).

79. De dicha fracción se advierte cuáles son las funciones y servicios públicos que están a cargo de los Municipios, de las cuales no se advierte que entre ellas se encuentre la facultad para regular en materia de control de la venta, expendio y consumo de bebidas alcohólicas y, en particular, para emitir un dictamen de anuencia.



80. Como se desprende de los antecedentes antes señalados, el Congreso Local, desde la emisión del Decreto Número 300, el diez de enero de dos mil diecinueve, estableció que los Ayuntamientos únicamente tendrían competencia en lo relativo a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo y que el dictamen de anuencia, como requisito indispensable para que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo autorizara la extensión de los horarios de venta de alcohol en los establecimientos previstos en la ley, sería validado por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado³⁵ (artículo 5, párrafos segundo y tercero); así como los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas de acuerdo a su clasificación por lugar de consumo, los horarios ordinarios y que la venta de estos productos en horario extraordinario debía ser solicitado a la secretaría señalada, previa anuencia de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal (artículo 25 Bis).

81. Al respecto, se adicionó la fracción VIII del artículo 4 de la ley relativa y se definió al dictamen de anuencia como el documento que acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna.

82. Con la emisión del Decreto 315 reclamado se reconoce, en el artículo 5, párrafos segundo y tercero, de la ley relativa, la competencia de los Ayuntamientos para, además de las ya señaladas y previstas, autorizar la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario. Aunado a lo anterior, se establece que el dictamen de anuencia es requisito indispensable para que los Ayuntamientos autoricen la venta de estas bebidas en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I (venta de bebidas alcohólicas en envase

³⁵ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"II. La Secretaría: A la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo.

"...

"VIII. Dictamen de anuencia: Documento que acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna."

"Artículo 25 Bis.

"... La autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario deberá ser solicitado a la secretaría, quien previa anuencia de la secretaría de seguridad, será quien evalúe y en su caso, autorice la viabilidad de la solicitud conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente ley y demás normas aplicables. La venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario será aplicable a los establecimientos contenidos en la fracción II del presente artículo."



abierto o al copeo, exclusivamente con alimentos) y II (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo) del artículo 17 de la ley referida y que el funcionario o autoridad municipal deberá verificar que dichos establecimientos cuenten con tal dictamen ya que de no hacerlo, incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad prevista en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política de la entidad federativa aludida.

83. Además, la fracción II, inciso j) del artículo 15 de la ley relativa establece como requisito al presentar la solicitud por escrito dirigida al Ejecutivo Local para obtener la licencia de bebidas alcohólicas, acompañar diversa documentación tal como el original y copia simple del dictamen de anuencia validado por la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, únicamente cuando se trate de los giros previstos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.

84. En ese sentido, se advierte que el dictamen de anuencia de la Secretaría de Seguridad no es un acto arbitrario, pues desde su emisión se reconoció que el consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los factores de mala salud en el mundo y que los problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos achacables al consumo del alcohol se pueden reducir eficazmente mediante medidas normativas eficaces y la infraestructura necesaria para aplicarlas correctamente. Además, del proceso legislativo del Decreto 315 reclamado se advierte que se retomó la premisa fundamental de la gestión gubernamental para establecer una estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia y se consideró que la anuencia de la Secretaría de Seguridad obedecía al mapa geo delictivo que tiene a su cargo con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados.

85. En ese sentido, si el Decreto 315 impugnado establece la obligación de contar con el dictamen de anuencia, ello atendió a que, desde la perspectiva del legislador local y en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 117 constitucional, este instrumento es una medida eficaz para combatir el alcoholismo mediante la regulación de los establecimientos que venden y comercializan bebidas alcohólicas, lo cual está encaminado a su control y correcto funcionamiento.

86. En ese mismo sentido, a juicio de este Tribunal Constitucional, persigue la misma finalidad de evitar problemas sanitarios, de seguridad y socioeconómicos.



micos derivados del consumo del alcohol, el que la fracción IV del artículo 26 haya establecido la prohibición de otorgar la licencia de bebidas alcohólicas al solicitante que pretenda domiciliar dicha licencia cerca de determinados lugares, tales como escuelas y hospitales, exceptuando de lo anterior a los establecimientos que se ubiquen en zonas turísticas y plazas comerciales. Así, como que se haya establecido en el artículo 29 como obligación a cargo de los titulares de licencias de bebidas alcohólicas, en la fracción IV, hacer del conocimiento de la autoridad competente aquellos actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes del área en la que se ubique su establecimiento y, en su fracción V, no vender, bajo ninguna circunstancia, este tipo de bebidas a menores de dieciocho años ni permitirles la entrada a los establecimientos que se ubiquen en los giros referidos en las fracciones I y II del artículo 17 del ordenamiento citado.

87. De igual forma al prever en el artículo 32 como infracción en la fracción III, la venta al mayoreo de bebidas alcohólicas para su comercialización a personas que no cuenten con la licencia o permiso correspondiente y en la fracción XXI, no contar con el dictamen de anuencia y sus refrendos respectivos, se advierte que ello no transgrede la autonomía municipal, pues busca inhibir que no se cumplan con las medidas regulatorias antes descritas y así lograr combatir el alcoholismo y proteger la salud de la comunidad, sin con ello invadir alguna de las facultades constitucionales previstas para el orden municipal.

88. Con base en lo antes expuesto, contrario a lo señalado por el Municipio actor, se justifica la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo en la aplicación y cumplimiento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, por cuanto hace a la validación del dictamen de anuencia que se requiere para operar en horarios extraordinarios en términos de los artículos impugnados, pues como quedó precisado, la Legislatura del Estado de Quintana Roo cuenta con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir normas generales tendentes a combatir el alcoholismo, por lo que la expedición del decreto impugnado no transgrede la autonomía municipal.

89. Por otra parte, es **infundado** el argumento relativo a que la intervención de la Secretaría de Seguridad Local, para otorgar la anuencia respecto de la autorización de venta de bebidas alcohólicas constituye una violación al artículo



115, fracción II, de la Constitución Federal, pues la situación regulada en la ley, ya fue contemplada mediante el "reglamento que organiza la administración pública municipal".

90. Contrario a lo afirmado por el Municipio actor, no existe violación a las facultades municipales previstas en el artículo 115, fracción II, constitucional. La facultad reglamentaria ahí prevista se ha interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁶ en el sentido de que los Municipios pueden expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que comparten las características de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales y normalmente pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión. Sin embargo, se ha reconocido que los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber: 1) los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales y 2) deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios.

91. Además, en dicho precedente se precisó que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

³⁶ *Cfr.* Controversia constitucional 14/2001, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil cinco y amparo directo en revisión 5858/2014, resuelto por la Segunda Sala en sesión de dos de septiembre de dos mil quince.



92. Así, contrario a lo señalado por el Municipio actor, la facultad de emitir la autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, sujeta al dictamen de anuencia no se encontraba prevista en el "reglamento que organiza la función municipal", es decir, en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo³⁷ ya que como quedó precisado el servicio consistente en autorizar la venta de bebidas alcohólicas es un servicio distinto a los atribuidos en la fracción III del artículo 115 constitucional, por lo que la Legislatura cuenta con libertad configurativa para emitir una regulación normativa específica y en ese sentido desde enero de dos mil diecinueve, mediante la emisión del Decreto 300 (antecedente del impugnado) previó la intervención de la Secretaría de Seguridad local en la emisión del dictamen de anuencia, que no supedita el ejercicio de facultades municipales previstas en dicho precepto. Esto es, el ejercicio de las facultades previstas en ese numeral, no se ve subordinado al dictamen emitido por la secretaría.

93. En ese sentido, tampoco le asiste la razón a la parte actora al afirmar que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado es un ente intermedio.

³⁷ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 18 de septiembre del año 2018. Cabe precisar que en el referido reglamento únicamente se establecen anuencias en otras materias, en el artículo 41 que establece lo siguiente: "La Dirección General de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Ecología estará a cargo de un director general del ramo, quien tendrá las siguientes facultades y obligaciones para el despacho de los asuntos de su competencia en el marco de las normas de desarrollo urbano, ordenamientos ecológicos, instrumentos de planeación y control ambiental establecidos en la leyes federales, estatales y municipales y demás normas que por su naturaleza le sean aplicables: ... XV. Proponer al Ayuntamiento a través del presidente municipal, con base en los estudios y anuencias correspondientes, los usos de suelo y tipo de construcciones que representen una modificación a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, que representen un mejoramiento en el crecimiento de los centros de población; ... XXIX. Autorizar o negar de conformidad con los planes y acuerdos que con este fin apruebe el Ayuntamiento y las normas oficiales en la materia, previa anuencia de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, la expedición de las licencias de construcción de obras o infraestructura públicas y privadas que afecten el área de rodamiento, los accesos y salidas a vialidades primarias y de distribución, pasos peatonales, semaforización y señalización; ... XXXII. Verificar que los permisos, licencias, autorizaciones de construcción, que emita la Dirección de Desarrollo Urbano, contemple la anuencia de la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, señalando las medidas de protección, seguridad, y las acciones de restitución y mejoramiento de las áreas verdes y zonas arboladas afectadas, además de los horarios en que podrán efectuarse; ... LXX. Vigilar que las anuencias de ecología para los permisos, licencias, autorizaciones, señalen las medidas que deberán aplicarse para la protección, seguridad, y las acciones de restitución y mejoramiento de las áreas verdes y zonas arboladas afectadas, además de los horarios en que podrán efectuarse."



94. Del artículo 115, fracción I, constitucional³⁸ se advierte que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que las competencias que la Constitución Federal otorga al Gobierno Municipal se ejercerán por el propio Ayuntamiento de manera exclusiva y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

95. A propósito del tema en estudio, este Alto Tribunal ha interpretado la expresión de autoridad intermedia al resolver la citada controversia constitucional 8/2002 y entre otras,³⁹ en los criterios contenidos en las jurisprudencias números P./J. 10/2000 y P./J. 47/2001, cuyos rubros y textos, respectivamente, versan en lo siguiente:

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un

³⁸ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva **y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.**"

³⁹ Como en la jurisprudencia número P./J. 50/97, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN. El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de 'autoridad intermedia' a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como 'jefes políticos' que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 343 y registro digital número: 198438.



Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, **los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.**"⁴⁰

"CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, ha sostenido el criterio de que tal figura puede presentarse cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, o bien, cuando aquélla se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.** En congruencia con lo anterior, debe decirse que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del

⁴⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 509 y registro digital número: 192326.



Estado de Tamaulipas, como dependencia, órgano técnico y organismo superior de fiscalización y control gubernamental del mencionado cuerpo legislativo, no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios. Ello es así, porque, por un lado, dicha contaduría no es un ente ajeno a la estructura orgánica del Estado, particularmente del Poder Legislativo, sino que, por el contrario, forma parte de éste y actúa dentro del ámbito de facultades del mismo; y, por el otro, porque aunque aquélla tiene como objetivo fundamental revisar las cuentas públicas estatal y municipal, así como practicar auditorías, visitas e inspecciones y, en general, realizar las investigaciones necesarias para ese efecto, tales facultades no afectan la autonomía municipal, pues la citada contaduría no posee atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda al Ayuntamiento. Además, la referida dependencia tampoco impide la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, pues no se le reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de ellos, sino que se trata de un órgano técnico que actúa a instancia y por mandato del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto en los artículos 58, fracción VI, de la Constitución Local, 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de dicha entidad federativa.⁴¹

96. De los criterios jurisprudenciales reproducidos, se advierte que para determinar la existencia de una autoridad intermedia entre un Municipio y su Gobierno Estatal, se pueden presentar los siguientes supuestos:

a) Cuando fuera de la esfera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos.

b) Cuando esa autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y,

⁴¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 883 y registro digital número: 190001.



c) Cuando esa autoridad se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

97. En términos de los artículos 19, fracción XVI, y 46, fracción XXX, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo,⁴² la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo forma parte de la administración pública central local, cuya competencia se finca, además de las diversas atribuciones enumeradas en el artículo 46, en las que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos estatales (como lo es la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo).

98. En estrecha vinculación con lo anterior, los artículos 1 a 3 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo⁴³ establecen que esta ley se

⁴² Artículo 19. Para el despacho, estudio y planeación de los asuntos que correspondan a los diversos ramos de la administración pública del Estado, auxiliarán al titular del Poder Ejecutivo, las siguientes dependencias:

"...

"XVI. Secretaría de Seguridad Pública."

"Artículo 46. A la Secretaría de Seguridad Pública le compete el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXX (sic). Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."

⁴³ **Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Quintana Roo**, tiene por objeto:

"I. Regular la función de la seguridad pública y la prestación de los servicios a cargo del Estado, los Municipios y las instancias auxiliares legalmente constituidas de conformidad a esta ley y a la normatividad aplicable;

"II. Establecer las bases generales de coordinación entre el Estado, los Municipios y demás instancias, a fin de integrar el Consejo Estatal de Seguridad Pública; y,

"III. Fijar las condiciones generales para la profesionalización y servicio de carrera del personal e instituciones policiales, de seguridad pública y de procuración de justicia del Estado y de los Municipios.

"La ley se aplicará atendiendo a las disposiciones que en la materia establecen:

"...

"I) Las demás que determine la presente ley u otros ordenamientos legales aplicables."

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entiende por seguridad pública, la función a cargo del Estado y los Municipios, tendiente a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas y la reinserción social del sentenciado en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución y demás normatividad aplicable.



aplicará atendiendo a las disposiciones que en la materia establecen, además de las enunciadas en la misma, otras diversas que determine u otros ordenamientos legales aplicables (como lo es la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas

"El Estado y los Municipios desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas. ..."

"Artículo 3. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución, las Instituciones de Seguridad Pública del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

"I. Integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública y cumplir con sus objetivos y fines;

"II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

"III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

"IV. Proponer, ejecutar y evaluar los Programas Estatales de Procuración de Justicia, de seguridad pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la ley respectiva;

"V. Delegar a los integrantes del Consejo Estatal, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública;

"VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública;

"VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;

"VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

"IX. Establecer y controlar bases de datos;

"X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública estatales y federales;

"XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del Estado en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

"XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficaces;

"XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal y estatal para la seguridad pública;

"XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos;

"XV. Coordinar con las autoridades judiciales y administrativas la ejecución y vigilancia de penas y medidas judiciales; así como establecer los lineamientos del Sistema Estatal Penitenciario; y

"XVI. Desarrollar programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente para sus servidores públicos, en materia de tortura, en términos de lo dispuesto por la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y,

"XVII. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública."



Alcohólicas en dicha entidad federativa), además de que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, las instituciones de seguridad pública del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para, entre otras actividades, realizar varias acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública (como lo son validar el dictamen de anuencia en los términos y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de dicho Estado).

99. Precisado lo anterior, y partiendo de los tres supuestos que dan una distinta interpretación de lo que debe entenderse por autoridad intermedia ya señalados, se tiene que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo como dependencia que forma parte de la administración pública central cuya finalidad es auxiliar al titular del Poder Ejecutivo Local en el despacho de los temas de su competencia, no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio actor.

100. Ello es así, toda vez que por un lado, dicha Secretaría de Seguridad Pública no es un ente ajeno a la estructura orgánica del Estado, particularmente de la administración pública central local, sino que, por el contrario, forma parte de éste y actúa dentro del ámbito de facultades del mismo; y, por el otro, porque aunque aquélla tiene entre otras atribuciones, en términos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, el de validar el dictamen de anuencia respecto de los establecimientos contemplados en los giros que venden bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo, el cual es requisito indispensable para que el Ayuntamiento autorice la venta de dichas bebidas en horarios extraordinarios; tal facultad no afecta la autonomía municipal, pues la citada dependencia no posee atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda al Ayuntamiento, pues lo anterior tiene que ver con la materia de seguridad pública que es concurrente y bajo la cual se coordinan ambos órdenes de gobierno.

101. De ahí que, su intervención se limita a validar el dictamen de anuencia respectivo, habida cuenta de que en dicho documento se acredita el cumplimiento de los lineamientos mínimos de Seguridad Técnica y los Protocolos de Seguridad Interna, los cuales constituyen acciones encaminadas a prevenir la comisión de



delitos y combatir la delincuencia como fines que persigue la función de seguridad pública cuya participación de los tres niveles de gobierno es concurrente.

102. Asimismo, la referida secretaría tampoco impide la comunicación directa entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente al Municipio, pues no se le reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de ellos, sino que se trata de una dependencia que en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas actúa a instancia y por mandato del Congreso del Estado, como ya se vio, en términos de lo dispuesto en los artículos 5, 8, fracción X y 9 Bis, fracción I, de la ley de la materia; 19, fracción XVI y 46, fracción XXX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa; y, 1 a 3 de su Ley de Seguridad Pública que regula la coordinación en materia de seguridad pública que deben llevar a cabo el Gobierno del Estado y sus Municipios en términos de este último ordenamiento.

103. Por lo antes expuesto, contrario a lo señalado por el Municipio actor, se justifica la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo en la aplicación y cumplimiento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en dicha entidad federativa, por cuanto hace a la validación del dictamen de anuencia que se requiere para operar en horarios extraordinarios en términos de los artículos impugnados, en la medida en que los fines que ello persigue son los de prevenir la comisión de delitos y combatir la delincuencia, máxime que la función de seguridad pública es concurrente, por lo que no debe considerarse como autoridad intermedia. De ahí lo infundado del argumento sujeto a análisis.

B) Sanción administrativa grave.

104. Es **fundado** el argumento relativo a la falta de competencia del legislador local para establecer que el funcionario que autorice la extensión del horario sin verificar que se cuenta con el dictamen de anuencia incurre en falta administrativa grave.

105. El tercer párrafo del artículo 5 establece que incurrirá en falta administrativa grave el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para



la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente, en términos del párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

"Artículo 5.

"...

"Es requisito indispensable el dictamen de anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta ley. **Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente.**"

106. Por su parte, el artículo 160, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo al que hace referencia el precepto legal antes transcrito, es del texto siguiente:

"**Artículo 160.** 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 del Estado, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial o en la administración pública estatal o municipal, entidades paraestatales y paramunicipales y órganos públicos autónomos a los que esta Constitución les otorga dicha calidad, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"...

"**IV.** 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 investigación y sanción de dichos actos u omisiones se realizará en apego a las leyes aplicables en materia de responsabilidades administrativas.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. 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 del Estado, se observará lo previsto en la ley respectiva, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado 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.

"La clasificación de las faltas administrativas que realicen los órganos internos de control podrá ser impugnada en términos que establezca la ley.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como los órganos públicos autónomos, contarán con 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 de Justicia Administrativa del Estado; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos estatales y municipales; 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 ..."



107. Con el fin de analizar el precepto legal de referencia desde la perspectiva de que establece una falta administrativa grave en materia de responsabilidades de servidores públicos, resulta necesario precisar que derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se modificaron diversos preceptos de la Constitución Federal con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

108. Cabe destacar que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción ya ha sido materia de análisis por este Tribunal Pleno en distintas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en las que se analizaron cuestiones relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o temas afines.⁴⁴

109. En dichos precedentes se ha expuesto que los artículos transitorios de la reforma aludida se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requería de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

110. Que conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte

⁴⁴ Dichos precedentes se conforman por las **acciones de inconstitucionalidad** 30/2016 y su acumulada 31/2016, resuelta el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; 56/2016 y 58/2016, resueltas el cinco de septiembre de dos mil dieciséis; 53/2017 y su acumulada 57/2017, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete; 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta el veintiocho de septiembre del mismo año; 119/2017 resuelta el catorce de enero de dos mil veinte; 115/2017, resuelta el día veintitrés de enero de ese año y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno. Asimismo, por las **controversias constitucionales** 76/2015 y 12/2016 resueltas el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete; 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019 resueltas el veintiocho de mayo de dos mil veinte y 169/2017 resuelta el primero de septiembre del mismo año.



que fue intención concreta e integral del Constituyente "... crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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. ... el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública ... De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública. ... el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."⁴⁵

111. Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, entre otras,⁴⁶ la Ley General de Responsabilidades Administrativas en

⁴⁵ A la cual se hace referencia en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 ya mencionada.

⁴⁶ También se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal y el segundo transitorio de la citada reforma.⁴⁷

112. En lo que concierne al análisis de mérito, el artículo 3 de dicha ley general definió las faltas administrativas de los servidores públicos, las cuales clasificó como no graves y graves⁴⁸ siguiendo la distinción del artículo 109 constitucional,⁴⁹ precisando que las primeras –que se establecen en los términos de dicha legislación–, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;⁵⁰

⁴⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

"Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo."

⁴⁸ **Artículo 3.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la presente ley, cuya sanción corresponde a las secretarías y a los órganos internos de control;

"XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; ...

"XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas. ..."

⁴⁹ Entre las disposiciones que fueron modificadas con motivo de la reforma mencionada se encuentra el artículo 109 de la Constitución Federal, en cuya nueva formulación destaca que: (i) a los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley; (ii) aquellas faltas administrativas que sean graves, serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, y (iii) aquellas faltas que no sean graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

⁵⁰ **Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.



mientras que la sanción de las segundas –las cuales se catalogan así en los términos del ordenamiento legal referido–, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.⁵¹

113. En relación con el tema de establecimiento de faltas administrativas, de los precedentes antes citados, destaca lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 115/2017,⁵² en el que al analizarse la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, se consideró que las Legislaturas Locales no pueden modificar aspectos relacionados intimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo o supuestos diversos de faltas no graves al ya previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción.

114. Además se señaló que "la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aún menos, contrariarla".

"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, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para: ..."

⁵¹ **Artículo 12.** Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley.**"

⁵² Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.



115. Las anteriores consideraciones se reiteraron al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, antes citada, en la que además se señaló a mayor abundamiento que: "la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva una competencia residual muy limitada para las Legislaturas Locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella".

116. Ahora bien, bajo esa línea argumentativa, en el presente caso, resulta evidente que el Congreso Estatal al prever, en el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, que incurrirá en falta administrativa grave el funcionario o autoridad que autorice extensión de horario para la venta de bebidas alcohólicas sin verificar que el establecimiento respectivo cuente con el dictamen de anuencia correspondiente, modifica el catálogo que la ley general de la materia establece en su clasificación de faltas administrativas graves, ya que adiciona un supuesto de conducta catalogada como falta administrativa grave.

117. Por su parte, los artículos 51 a 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen las conductas que son catalogadas como faltas administrativas graves en los términos siguientes:

"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas administrativas graves de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."

"**Artículo 52.** 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."

"**Artículo 53.** 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 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."

"**Artículo 54.** 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.

"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."

"**Artículo 55.** 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."

"Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

"La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año."

"Artículo 57. 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 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."

"Artículo 58. Incurre 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."

"**Artículo 59.** 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 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.

"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."

"**Artículo 60.** 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."

"**Artículo 60 Bis.** 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.

"Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años."

"**Artículo 61.** 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 beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley."



"**Artículo 62.** 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."

"**Artículo 63.** 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."

"**Artículo 63 Bis.** 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 concubinato."

"**Artículo 64.** Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

"I. 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;

"II. 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; y,

"III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.



"Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante."

"Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana."

118. De los artículos preinsertos con antelación se desprende que las faltas administrativas graves están estrechamente relacionadas con conductas constitutivas de delitos cometidos en la administración pública o hechos de corrupción, tales como el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y nepotismo, así como las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

119. Por tanto, es claro que el Congreso Estatal creó un nuevo supuesto al catálogo de faltas administrativas graves en que pueden incurrir los servidores públicos, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con los preceptos antes transcritos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que, la calificación de las faltas graves es lo que determina si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local o, en su caso, si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de faltas administrativas no graves.

120. Al respecto, en los precedentes ya citados, este Tribunal Pleno ha sustentado que el sistema de anticorrupción se basa en una distribución competencial que permite, desde las leyes generales, homologar los aspectos rela-



cionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.

121. En ese sentido, las Legislaturas Locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever supuestos diversos de faltas graves a los ya previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema Anticorrupción.

122. En tales consideraciones, la porción normativa del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo que establece: "... Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente ..." es inconstitucional, toda vez que el Congreso Local no tiene facultades para establecer o crear supuestos distintos a los dispuestos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tal como lo hace la porción normativa preinserta. De ahí lo fundado de esta parte del concepto de invalidez sujeto a análisis.

C) Restricción de la competencia del Ayuntamiento para regular el establecimiento de expendios dedicados a la venta y/o consumo de alcohol.

123. Asimismo, el Municipio actor señala que los artículos impugnados restringen sus facultades reglamentarias en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas. La facultad del Ayuntamiento para aplicar su reglamento



en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, se ve privilegiada por el artículo 115 constitucional por encima de la ley respectiva. Ello, pues tiene competencia para autorizar o negar las licencias o permisos especiales, emitir criterios para el otorgamiento de dichas licencias y permisos, otorgar refrendos, autorizar o negar el cambio de titular de los establecimientos o expendios respectivos; así como contar con un padrón de establecimientos dedicados a la venta, consumo o expendio de bebidas alcohólicas. Además de que tiene reglamentado lo relativo a la clasificación de los establecimientos y locales en donde se podrán vender o consumir estas bebidas, los horarios a los que deberán sujetarse, su ubicación, así como la prohibición de su venta y consumo en lugares públicos, por lo que las reformas mediante el decreto impugnado contravienen su reglamento.

124. Las reformas restringen horarios de venta de estas bebidas afectando bares y centros nocturnos, tasando horarios en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios, sin considerar a los sectores restaurantero y privado, razón por la que se invade su facultad reglamentaria en tanto que constituyen lineamientos generales en la materia que ya han sido reglamentados por ese Municipio.

125. El decreto impugnado pretende regular modalidades específicas de licencias y permisos para el funcionamiento de los establecimientos que se dediquen a la venta y permitan el consumo de bebidas alcohólicas, así como el procedimiento para su obtención, no obstante que a él le corresponde establecer dichas atribuciones en el reglamento que para tal efecto expidió. Ello, toda vez que la Constitución Federal faculta a las Legislaturas Estatales para expedir leyes que establezcan las bases generales de la administración pública municipal sin que aquéllas puedan ocuparse de particularidades que tocan reglamentar a los Municipios, por lo que cualquier disposición estatal en materia municipal que rebase esas limitantes será contraria a la fracción II del artículo 115 constitucional.

126. Los anteriores argumentos son **infundados**. Como quedó precisado de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia



municipal que expidan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

127. El Municipio actor afirma que al establecer los horarios de venta de bebidas alcohólicas y la modalidad de permisos de horas extras a partir de horarios establecidos se invade su facultad reglamentaria, al constituir lineamientos que ya han sido reglamentados por el Municipio actor.

128. Lo anterior es **infundado**, toda vez que si bien el Municipio actor emitió el Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othón P. Blanco, en términos de su artículo 1,⁵³ reglamentario de la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo,⁵⁴ dicha ley fue abrogada el diecinueve de junio de dos mil siete con la entrada en vigor de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el referido Estado,⁵⁵ la cual como quedó precisado, desde la emisión del Decreto 300, previó en el artículo 5 la competencia de los Ayuntamientos únicamente en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas y uso de suelo, siendo éste expedido de conformidad con las disposiciones municipales y en el artículo 25 Bis los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas.

⁵³ "Artículo 1. El presente ordenamiento es reglamentario de la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, de conformidad a dicha ley."

⁵⁴ Cuyo artículo 25 establecía: "Los establecimientos y locales donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas, sólo podrán estar abiertos al público los días que autorice la autoridad municipal y sujetos al horario que reglamentariamente les sea señalado."

⁵⁵ "SEGUNDO. Se abroga la Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, de fecha 15 de enero de 1991; se dejan sin efectos todos los decretos, reglamentos, acuerdos y circulares que se opongan a la presente ley."



129. Así, si por virtud del Decreto 315 impugnado se facultó a los Ayuntamientos únicamente en lo que corresponda a licencias de funcionamiento, determinación de zonas turísticas, uso de suelo y autorización de venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario y se modificaron los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas no le asiste la razón al Municipio actor al señalar que se invaden competencias, pues como quedó precisado es a la Legislatura, a quien compete legislar en todo lo concerniente al combate al alcoholismo, por lo que cuenta con libertad legislativa en la materia.

130. Por otro lado, el artículo 115, fracción V, incisos a), c) y d), faculta a los Municipios, en términos de las leyes federal y estatales, para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, entre otras, lo que significa que los Municipios tienen que considerar que existe legislación federal y estatal que debe ser tomada en cuenta al otorgar los usos de suelo.

131. Sin embargo, contrario a lo señalado por el Municipio actor, el artículo 25 Bis de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo establece los horarios de funcionamiento atendiendo al lugar de consumo y el artículo 26, fracción IV, de la referida ley únicamente establece una limitante para domiciliar la licencia de bebidas alcohólicas para determinados establecimientos, lo que de ninguna forma modifica los tipos de uso de suelo que pueda establecer el Municipio donde se establezcan ese tipo de negocios.⁵⁶ Así, de ninguna forma se alteran las atribuciones municipales para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones usos de suelo, reservas y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población.

132. Este Tribunal Pleno reitera que el Congreso del Estado de Quintana Roo cuenta con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir normas generales tendentes a combatir el alcoholismo en dicha entidad federativa por lo que la expedición del decreto impugnado no transgrede la autonomía municipal, dado que la mate-

⁵⁶ Tal y como se sostuvo al resolver la controversia constitucional 73/2011.



ria de combate al alcoholismo está asignada constitucionalmente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

133. No obsta a dicha determinación, lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que los preceptos reformados no están encaminados a combatir el alcoholismo, toda vez que como se aprecia de la exposición de motivos que dio lugar al Decreto Número 300, en particular la iniciativa propuesta con el fin de reformar el artículo 5 y adicionar el diverso 25 Bis, ambos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, el cual constituye el antecedente legislativo inmediato del diverso Decreto Número 315 ahora controvertido y con el cual está estrechamente relacionado, su finalidad consistió en reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como lo es la regulación de horarios en los que se podrán vender bebidas alcohólicas, anteponiendo un clasificador que contemple su lugar de consumo, así como fijar los horarios en los que se podrán realizar actividades de distribución, expendio o consumo acordes con el giro comercial que tengan.

134. Finalmente, es infundado el argumento relativo a la falta de razonabilidad que aduce el Municipio actor en cuanto a que se tasan horarios en que los giros comerciales deben abrir o cerrar sus negocios, sin considerar a los sectores restaurantero y privado, razón por la que se invade su facultad reglamentaria.

135. El artículo 25⁵⁷ de la ley (reformado mediante el Decreto 300) señala qué establecimientos pueden vender bebidas alcohólicas atendiendo a sus

⁵⁷ Artículo 25. Los establecimientos que podrán vender bebidas alcohólicas son los siguientes:

"a) En envase cerrado:

"I. Fábrica y/o micro fábrica: Lugar con o sin espacio abierto al público, cuyos fines son la elaboración, envasado y comercialización directa y/o con fines promocionales y publicitarios preponderantemente.

"II. Agencia: Lugar de recepción directa de fábrica de bebidas alcohólicas, para su venta y distribución de mayoreo a temperatura ambiente, en envase cerrado a negocios subsecuentes y a clientes comerciales.

"III. Depósito: Lugar de recepción directa de una distribuidora o agencia de bebidas alcohólicas, para su venta y distribución de mayoreo en envase cerrado a negocios subsecuentes y a clientes comerciales.

"IV. Minisúper: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase cerrado a clientes comerciales o a particulares, en donde de manera relevante se venden mercancías diversas con-



características y fines. Atendiendo a dicha clasificación, se adicionó el artículo 25 Bis (mediante el Decreto 300) para establecer los grupos en que se clasifican los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas en razón de su lugar de consumo y se fijaron los horarios ordinarios de funcionamiento y únicamente para los establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo lugar, los cuales se clasificaron en restaurante, restaurante-bar y bar, se previó la autorización para la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario y se reguló un horario específico para los establecimientos ubicados en zona turística.

136. El Decreto 315 impugnado modificó los horarios previstos en el artículo 25 Bis, incorporó que los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para su consumo en otro lugar puedan operar en horario extraordinario y modificó el horario previsto para establecimientos que expenden u ofrecen bebidas alcohólicas para su consumo en el mismo, en atención a la clasificación previamente establecida restaurante, restaurante-bar y bar.

tando con un área de 59 metros cuadrados como máximo y que deberán contar permanentemente con un 70 % del área del establecimiento con productos diferentes a las bebidas alcohólicas.

"V. Tienda de autoservicio mayor: Establecimiento comercial con sistema de autoservicio que, por su estructura y construcción, cuenta para su venta con grandes volúmenes de artículos básicos, electrodomésticos, alimentos, ropa, telas, latería y bebidas alcohólicas en envase cerrado.

"VI. Tienda de conveniencia: Son los establecimientos cuya función principal es expender al público productos de uso y consumo, pudiendo accesoriamente vender bebidas de contenido alcohólico. En estos establecimientos podrán enajenarse indistintamente cervezas, vinos y licores, para su consumo en lugar diferente, debiendo contar con un área de 60 metros cuadrados como mínimo, cuando menos con 5 giros comerciales como son: artículos básicos, carnes, frutas, carnes frías, leche y sus derivados, conservas, ferreterías, tlapalería, locería, cristalería y otros, independientemente del destinado a vinos y licores y deberán contar permanentemente con un 70 % del área del establecimiento con productos diferentes a las bebidas alcohólicas. En los casos en que cuenten con neveras y/o enfriadores para bebidas alcohólicas, éstas deberán ser a lo sumo en la misma cantidad que para productos perecederos.

"El Consejo Estatal Consultivo, podrá rendir opinión sobre la inclusión de aquellos establecimientos no señalados en el presente artículo.

"b) En envase abierto o al copeo:

"I. Restaurante: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo exclusivamente con alimentos.

"II. Restaurante-Bar: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo con o sin alimentos, según el horario que la presente ley indique.

"III. Bar: Lugar donde se pueden vender bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo."



137. Así, contrario a lo señalado por el Municipio actor, no se modificaron horarios de todos los giros, sino únicamente para los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas y se atendió a las características de los establecimientos establecidos (sic) desde el Decreto 300 en el artículo 25, de ahí que no se tasen por igual. Además, como quedó precisado en ejercicio de la facultad para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo el legislador local señaló desde la emisión del Decreto 300 que la finalidad era reducir el uso nocivo del alcohol mediante el establecimiento de medidas eficaces como la regulación de horarios. Y, en términos del proceso legislativo del Decreto 315 reclamado, este se emitió para mantener un equilibrio e impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realice la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantengan fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios, de ahí que resulta razonable que para cumplir estas finalidades se reformaran los horarios previamente establecidos en el artículo 25 Bis de la ley citada.

D) Bandos de policía y buen gobierno y seguridad pública.

138. Del mismo modo, son **infundados** los argumentos del Municipio actor en los que señala que varios aspectos regulados con la venta y consumo de bebidas alcohólicas son materia exclusiva de reglamentación municipal.

139. En torno al artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal como quedó ya definido en el estudio general previo, el artículo 115 se refiere a situaciones normativas diversas, lo que tiene como consecuencia distintas relaciones con la normativa estatal. Se encuentran las leyes de bases en materia de administración pública municipal, cuya relación con el Municipio fue establecida en la controversia constitucional 14/2001, en donde se estableció la relación entre este tipo de leyes y los reglamentos de los Municipios.

140. Por otro lado, se encuentran las leyes relacionadas con los servicios públicos y la reglamentación y operación de los mismos por parte del Municipio, lo cual quedó identificado en la controversia constitucional 87/2009 donde se decidieron cuestiones en materia de tránsito y señalización vial.



141. En el caso concreto, tal y como se determinó al resolver la controversia constitucional 60/2011, la emisión de leyes tendentes a combatir el alcoholismo es una facultad que es originariamente estatal y federal, en donde la participación del Municipio se da por delegación. En este sentido, si bien existen funciones, facultades y servicios coincidentes con esta facultad, como puede ser la de seguridad pública para proteger a las personas y los establecimientos relacionados con la materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, esto no significa que todas las materias relacionadas sigan la misma suerte que aquélla. Así, en relación a este tipo de establecimientos y actividad, la facultad de policía y seguridad pública se encuentran íntimamente relacionadas y no se confunden ya que las mismas se encuentran reguladas en fracciones e incisos diversos del artículo 115 constitucional, lo cual tiene como resultado relaciones a su vez diversas entre la normativa y facultades estatales y la municipal.

142. En este contexto, si bien la facultad de emitir bandos de policía y buen gobierno se encuentra en la fracción II del artículo 115 constitucional y la función de seguridad pública y policía es un servicio público de los establecidos en el inciso h) de su fracción III, y siendo que la materia específica que se está regulando es la materia de venta y consumo de alcohol, bajo la facultad genérica del artículo 117 de la Constitución Federal y eminentemente estatal que puede ser delegada mediante el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, por lo que la relación reglamentaria no parte de una facultad originaria del Municipio, sino habilitada por parte de una ley.

143. Bajo las premisas apuntadas, es claro que el hecho de que el Congreso Local haya clasificado los establecimientos en los que se venden y consumen bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo en términos del artículo 25 Bis de la Ley sobre Bebidas, así como fijado horarios ordinarios y extraordinarios para tales efectos, de ninguna manera afecta las facultades del Municipio actor en la manera en que lo alega.

144. Tampoco se invade competencia alguna al establecer, en el artículo 70, que los Consejos Municipales Consultivos podrán proponer al Ayuntamiento políticas en materia de expedición y operación de constancias del uso del suelo y licencias de funcionamiento, pues si bien con anterioridad a su reforma se



incluía también proponer políticas en materia de horarios para los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas en el Municipio, ello fue en atención a la delegación comentada, en términos de la fracción III del artículo 115 constitucional.

145. Asimismo, este Tribunal Pleno determina que no le asiste la razón al Municipio actor al afirmar que se le restan atribuciones para cobrar el concepto de extensión de horario en tanto que se le restringe la facultad de autorizar los horarios de funcionamiento y su ampliación para los establecimientos mercantiles dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, habida cuenta de que el artículo 25 Bis de la ley de la materia que se reformó, permite que sea el Poder Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, quien otorgue su anuencia para la autorización de dichas extensiones de horario, siendo que de esta forma se le excluye de ser parte de los Comités de Seguridad privándolo de participar en la autorización de los dictámenes respectivos.

146. Contrario a lo afirmado por el Municipio actor, los artículos 5, párrafos segundo y tercero, y 25 Bis, ambos de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mediante el Decreto Número 315 combatido, no establecen quién efectuará el cobro por el concepto referido, sino que reconocen expresamente la competencia de los Ayuntamientos para autorizar la venta y consumo de bebidas alcohólicas en horarios extraordinarios a los establecimientos cuyo giro esté relacionado con el consumo de estas bebidas en el propio lugar en que se venden, bajo las modalidades de envase abierto o al copeo, máxime que se extendieron los horarios extraordinarios para venta y consumo de alcohol en otros establecimientos y modalidades, lo que en términos del proceso legislativo fortalece la recaudación municipal bajo este concepto.

147. Así al asignarse expresamente competencia a los Ayuntamientos para autorizar la venta y consumo de alcohol en horarios extraordinarios, los cuales se fijaron en la ley, se reconoció tácitamente el derecho del mismo para cobrar el gravamen correspondiente, con independencia de la denominación que ostente, en tanto que parte del mismo hecho generador, lo que redundará en un fortalecimiento de su recaudación por este concepto.



148. Al respecto, como ya quedó evidenciado en esta resolución, las Comisiones que dictaminaron la iniciativa que dio lugar al Decreto Número 315 impugnado, consideraron hacer ajustes necesarios para que la ley que regula el consumo y venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Quintana Roo mantuviera un equilibrio para poder impulsar la seguridad en los establecimientos donde se realiza la actividad de venta de este tipo de productos y que a la par de ello, se mantuvieran fortalecidas las arcas municipales en el rubro de cobro de horarios extraordinarios.

149. Así, contrario al argumento relativo a la congruencia o correlación razonable entre el monto de la hora extraordinaria y la realización del servicio prestado, cabe destacar que en el decreto impugnado no se estableció cobro alguno; sin embargo, la eventual razonabilidad del cobro de horarios extraordinarios, obedece a los servicios públicos que debe implementar el Municipio de forma adicional, para cubrir el espacio de tiempo que se ha ampliado para la venta de las bebidas alcohólicas, tal y como podría ser ampliar el servicio de vigilancia o seguridad pública, implementar medidas adicionales de control e inspección, así como reforzar los servicios de salud que se puedan suscitar con motivo del consumo inmoderado de las bebidas alcohólicas, su prevención y tratamiento. Así, atender dichos servicios, ciertamente implica mayores gastos para la comunidad, razón por la cual resulta consecuente que los ingresos municipales sean incrementados, según se reconoció en la propia exposición de motivos.⁵⁸

150. Finalmente, se reitera que en los precedentes en materia de regulación de venta y consumo de bebidas alcohólicas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las Legislaturas de los Estados cuentan genéricamente con atribuciones que derivan directamente del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal para emitir leyes tendentes a combatir el alcoholismo. En ese sentido, el legislador local atendiendo a la finalidad de impulsar la seguridad en los establecimientos donde se venden y consumen bebidas alcohólicas, consideró que el dictamen de anuencia debía ser emitido por

⁵⁸ Tal y como este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 3/2019, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte.



la Secretaría de Seguridad del Estado, en razón del mapa geo delictivo que tiene a su cargo con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico que implica cuidar de la integridad de los gobernados, por lo que el hecho de que no participe en su emisión el Municipio actor no se considera inconstitucional, máxime que como quedó señalado desde la emisión del Decreto 300, en enero de dos mil diecinueve, se encomendó a esa secretaría la certificación de establecimientos de consumo responsable para verificar su participación en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas,⁵⁹ por lo que resulta razonable que sea dicha Secretaría la que otorgue la anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario.

IX. EFECTOS

151. Se declara la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa "Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente" de la Ley

⁵⁹ Tal y como se advierte además, del artículo 4, fracción IX, de la ley que señala lo siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Establecimientos de consumo responsable: A los establecimientos que cuenten con certificación expedida por la Secretaría de Seguridad, la que se obtiene por participar en programas de prevención, información y consumo responsable de bebidas alcohólicas, y acrediten lo siguiente:

"a. Que ofrezcan el servicio de transporte alternativo, por su propia cuenta, a fin de trasladar a las personas que consuman bebidas alcohólicas en este establecimiento hasta su domicilio;

"b. Que proporcionen capacitación a su personal a fin de evitar que se sirva o expendan bebidas alcohólicas a personas menores de edad o en evidente estado de ebriedad, y en el conocimiento de esta ley;

"c. Que participen en forma conjunta con las autoridades en campañas contra el abuso en el consumo del alcohol, en las que se informe a la sociedad de los daños que este provoca;

"d. Que tenga el establecimiento a disposición de su clientela al menos un aparato alcoholímetro para medir el grado de alcohol consumido; y,

"e. Que no hayan sido sancionados, durante el último año, por actos relacionados con el objeto de la presente ley."



sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo reformada mediante el Decreto 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

152. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez de la porción normativa surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.

153. De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal, los efectos de la declaratoria de invalidez se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor.⁶⁰

154. 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 controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos señalados como "consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del decreto controvertido", en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 15, fracción II, inciso j), 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, 26, párrafo primero, fracción

⁶⁰ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281 y de registro digital número: 194295.



IV, 29, fracciones IV y V, 32, fracciones III y XXI, y 70, párrafo primero, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve, por las razones señaladas en el apartado VIII, subapartados A), C) y D), de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa "Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente", de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, conforme a lo establecido en los apartados VIII, subapartado B), y IX de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Ejecutivo, atinente a que el Municipio actor no esgrimió conceptos de invalidez) y a la fijación de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los actos señalados como "consecuencias y actos subsecuentes que se hayan originado y los que se sigan originando con motivo de la aplicación del decreto controvertido".

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A), denominado "Intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo", consistente en reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 15, fracción II, inciso j), 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, 26, párrafo primero, fracción IV, 29, fracciones IV y V, y 32, fracciones III y XXI, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C), denominado "Restricción de la competencia del Ayuntamiento para regular el establecimiento de expendios dedicados a la venta y/o consumo de alcohol", consistente en reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, y 26, párrafo primero, fracción IV, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

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 con reservas, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado D), denominado "Bandos de policía y buen gobierno y seguridad pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 5, párrafo segundo, 25 Bis, párrafos primero, fracciones I, incisos a) y b), II, incisos a), b) y c), segundo, tercero (derogado) y cuarto, y 70, párrafo primero, de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformados y derogado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por



consideraciones distintas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B), denominado "Sanción administrativa grave", consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en su porción normativa "Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el Dictamen de Anuencia correspondiente", de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 178, con número de registro digital: 30844.



La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 210/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el ocho de abril de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional promovida por el Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, mediante la cual demandó la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en la porción normativa: "Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente" de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de dicha entidad.¹

¹ "Artículo 5. ...

"Es requisito indispensable el dictamen de anuencia para que los Ayuntamientos autoricen la venta de bebidas alcohólicas en horario extraordinario, en los establecimientos contemplados en los giros que contienen las fracciones I y II del artículo 17 de esta ley. **Incurrirá en falta administrativa grave con la responsabilidad a que se refiere el párrafo segundo, fracción IV, del artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el funcionario o autoridad que autorice la extensión de horario para la venta de alcohol sin verificar que el establecimiento cuente con el dictamen de anuencia correspondiente.**"

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

"Artículo 160. ...

"IV. 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 investigación y sanción de dichos actos u omisiones se realizará en apego a las leyes aplicables en materia de responsabilidades administrativas.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. ..."



El Pleno, por una mayoría de siete votos, determinó declarar la invalidez de la disposición normativa antes referida.² La sentencia se sustenta en que las Legislaturas de los Estados **no tienen competencia para ampliar el catálogo de infracciones**, en este caso graves, en que pueden incurrir los sujetos de la ley. Ello es así, pues al modificar la naturaleza de la infracción no sólo se contrapone con el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,³ sino que trasciende a aspectos intrínsecos de competencia sobre

² Mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo con reservas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas; y con voto en contra del Ministro Aguilar Morales, de la suscrita, del Ministro Laynez Potisek, quien anuncia voto particular, y del Ministro Pérez Dayán. Versión taquigráfica de la sesión plenaria del 8 de abril de 2021, foja 21.

³ **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;

"II. 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;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. 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;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. 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, y

"X. 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



la autoridad que debe resolver: los órganos internos de control (para el caso de conductas no graves), o bien, el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución a cargo del tribunal de justicia administrativa competente (en las conductas graves).

Respetuosamente no compartí la invalidez de la disposición impugnada, pues desde mi perspectiva, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas, y esto motiva el presente voto particular, mismo que sustento en las siguientes consideraciones:

El artículo 40 de la Constitución Federal establece que los Estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;⁴ por su parte, el diverso 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

De lo anterior, se desprende que, por una parte, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la ley general y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades

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."

⁴ "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁵ "**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

⁶ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad para: ...

"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."



administrativas, siempre y cuando, **estos últimos al emitir la legislación correspondiente no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.**

Al respecto, inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince,⁷ por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis, señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones**, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

"Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas ...'. Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la ley general.

⁷ 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. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor (pp. 77 a 84).



"La redacción que se propone 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, que constituye el eje central de la reforma.**"

Desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la ley general **únicamente dispone un piso mínimo de hipótesis de hecho no limitativo** para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo que **faculta a los Congresos Estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada ley general, no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, **los Congresos Locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.**

Por ello, no comparto la decisión en cuanto a establecer que las faltas administrativas graves sólo son aquellas que están estrechamente relacionadas con conductas constitutivas de delitos, **como si esto se tratara de un principio general.** Muestra de ello son, por ejemplo, las faltas administrativas graves de "actuación bajo conflicto de interés" (artículo 58) y "contratación indebida" (artículo 59) establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁸

⁸ **Artículo 58.** Incurrir 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.



La clasificación de la conducta consistente en ampliar el horario para la venta de bebidas alcohólicas a un establecimiento respecto del cual no se ha verificado que cuente con el dictamen de anuencia, que era calificada como conducta grave por el Legislativo estatal, se apoya en un entorno en el que la realidad social ha orillado a implementar medidas de combate al alcoholismo, la inseguridad y la delincuencia, fenómenos relacionados con el funcionamiento de establecimientos mercantiles que venden bebidas alcohólicas.

No debemos ignorar que, detrás de esta conducta que el Legislativo Local clasificó como grave, existen bienes jurídicos que se pretendieron proteger como la seguridad pública y la salud; y revisar, precisamente, por parte de las personas funcionarias (previo a conceder extensión en el horario para la venta de bebidas alcohólicas), que cada establecimiento cuente con el dictamen de anuencia, **es una medida de política pública que se consideró idónea para disminuir los índices de inseguridad y delincuencia.**

Por estas razones no compartí la invalidez del artículo 5, párrafo tercero, en la porción normativa descrita de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, pues **no concuerdo con la afirmación de que el catálogo de conductas de graves a no graves de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no pueda ser ampliado por las entidades federativas.**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"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."

Artículo 59. 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 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.

"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."

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 marzo de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

