



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 36

Tomo I

Abril de 2024

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

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



GACETA

del *Semanario Judicial*
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 36

Tomo I

Abril de 2024

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado
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 Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Nota introductoria.....	XV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ 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	5
--	---

■ Subsección 5

Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad	991
--	-----

■ 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.....	1015
--	------

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 1229

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1757

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1841

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 2061

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2305

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2425

■ CUARTA PARTE

Plenos Regionales

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2603

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 4067

■ Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 4081

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 4119

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 4423

■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Subsección 3**

Ministra Presidenta 4669

■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal 4677

■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 4701

Índice de Sentencias 4737

Índice de Votos 4757

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 4773

Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad 4889

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 4891

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 4893

Índice en Materia Constitucional 4895

Índice en Materia Penal 4899

Índice en Materia Administrativa 4907

Índice en Materia Civil.....	4917
Índice en Materia Laboral	4921
Índice en Materia Común.....	4931
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4947
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4951
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4957
Índice de Ordenamientos	4993

NOTA INTRODUCTORIA



El *Semanario Judicial de la Federación* es, desde 1870, el medio oficial de difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

Desde su creación, su publicación se ha dividido en Épocas, las cuales constituyen etapas cronológicas en las que se agrupan los criterios. El inicio de cada una de ellas ha sido determinado por diversas causas, tales como reformas constitucionales y legales o movimientos políticos y sociales que han tenido gran relevancia en el sistema jurídico nacional.

De 1871 a la fecha se han integrado once Épocas, las cuales se clasifican en dos periodos, el de la Jurisprudencia Histórica y el de la Jurisprudencia Aplicable. El primero comprende criterios publicados de 1870 a 1914, los cuales ya no son aplicables porque fueron emitidos con fundamento en la Constitución de 1857. Por su parte, el de la Jurisprudencia Aplicable inició con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y abarca la jurisprudencia establecida de 1917 a la fecha.

JURISPRUDENCIA HISTÓRICA	Primera Época	De enero de 1871 a diciembre de 1875	<p>Los aspectos específicos de cada una de las Épocas se detallan en la Noticia Histórica de la Publicación y Difusión de la Jurisprudencia.</p> 
	Segunda Época	De enero de 1881 a diciembre de 1889	
	Tercera Época	De enero de 1890 a diciembre de 1897	
	Cuarta Época	De enero de 1898 a agosto de 1914	
JURISPRUDENCIA APLICABLE	Quinta Época	Del 1 de junio de 1917 al 30 de junio de 1957	
	Sexta Época	Del 1 de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968	
	Séptima Época	Del 1 de enero de 1969 al 14 de enero de 1988	
	Octava Época	Del 15 de enero de 1988 al 3 febrero de 1995	
	Novena Época	Del 4 de febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011	
	Décima Época	Del 4 de octubre de 2011 al 30 de abril de 2021	
	Undécima Época	Del 1 de mayo de 2021 a la fecha	

En el [Acuerdo General Número 1/2021](#), de 8 de abril de 2021, 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 1 de mayo de 2021. El comienzo de esta Época obedeció a la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, en virtud del cual se modificaron tanto la estructura del Poder Judicial de la Federación, como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Al respecto, destacan dos importantes cambios:

1. La creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia (párrafo primero del artículo 94 constitucional).

2. La incorporación del sistema de jurisprudencia por precedentes obligatorios, conforme al cual, las razones que justifiquen las decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuando menos ocho votos en el caso del Pleno, o de cuatro en el de las Salas, son de aplicación obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país (párrafo décimo segundo del artículo 94 constitucional).

En el referido Acuerdo, el Pleno estableció también las bases rectoras de la publicación, entre las que se destacan:

- 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, disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los viernes hábiles deben publicarse en el *Semanario* las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; así como la información que se estime pertinente difundir a través de dicho medio digital.

- La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* es una obra mensual, difundida de manera electrónica, que contiene la información divulgada en las semanas del mes que corresponda, así como cualquier otro documento cuya inclusión ordenen la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal.

La información de la *Gaceta* se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de documento. En atención a ello, la publicación se integra por nueve

partes, conformadas por diversas secciones y subsecciones, cuya incorporación en los libros correspondientes depende del material publicado en el mes en cuestión. Para facilitar la consulta de los documentos difundidos, se incluye el siguiente cuadro, en el que se detallan la instancia y el tipo material incluido en cada una de las partes, secciones y subsecciones que conforman los libros:

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, 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 correspondientes.
		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 correspondientes.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos correspondientes.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.
		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 respectivos.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos 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 documentos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos 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.			Sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación ordenen el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.

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

La publicación de los documentos referidos en el cuadro anterior se realiza de la siguiente forma:

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.

Las tesis incluidas en la *Gaceta* contienen un número de identificación que, según el caso, se integra por los elementos que enseguida se refieren:

* 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, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Consejo de la Judicatura Federal; 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.

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

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p> <p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p> <p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: P./J. 1/2024 (11a.)</p> <p>Primera Sala: 1a./J. 1/2024 (11a.)</p> <p>Segunda Sala: 2a./J. 1/2024 (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>La letra de la instancia.</p> <p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p> <p>El año de aprobación.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: P. I/2024 (11a.)</p> <p>Primera Sala: 1a. I/2024 (11a.)</p> <p>Segunda Sala: 2a. I/2024 (11a.)</p>

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>Las letras iniciales de las materias 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), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia laboral, número uno, del Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro Norte:</p> <p>PR.P.T.CN. J/1 L (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>Las siglas que expresen las materias 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 referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materias Penal y de Trabajo de la Región Centro Norte:</p> <p>PR.P.T.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 sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p>III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p>III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al Circuito.</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</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 referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p>I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:</p> <p>I.9o.T.1 L (11a.)</p>

** Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor es un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifica 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 (11a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de su incorporación en el *Semanario* y, en el caso de los criterios jurisprudenciales, la fecha en que se consideran de aplicación obligatoria.

Con la publicación de la *Gaceta* se da cumplimiento al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se garantiza a la sociedad el acceso a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a la información jurisprudencial generada por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial de la Federación.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 90, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON EL 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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].





V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

VI. 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 DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

VII. PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA SU CUMPLIMIENTO DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

VIII. SOBRETASAS E IMPUESTOS ADICIONALES. LAS PRIMERAS PARTICIPAN DE LOS MISMOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL TRIBUTO PRIMARIO, AL QUE SÓLO SE LES APLICA UN DOBLE PORCENTAJE EN LA BASE GRAVABLE, MIENTRAS QUE EN LOS SEGUNDOS, EL OBJETO IMPONIBLE ES DIFERENTE AL DEL IMPUESTO PRIMARIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. IMPUESTOS ADICIONALES. SU OBJETO IMPONIBLE ES DIFERENTE AL DE LOS IMPUESTOS PRIMARIOS, AUNQUE PUEDE PARTICIPAR DE ALGUNOS ELEMENTOS DE ÉSTE.

X. IMPUESTOS ADICIONALES. LOS QUE TIENEN COMO BASE UN IMPUESTO ADICIONAL CUYO OBJETO BUSCA GRAVAR LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, EXCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DE LOS DERECHOS RELATIVOS AL USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL POR USO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ACTIVIDADES COMERCIALES Y POR EL APROVECHAMIENTO DE LOCALES EN MERCADOS MUNICIPALES, ASÍ COMO POR LOS DERECHOS QUE CO-



BREN SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DESTINADOS A LA "UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT", SON CONTRARIOS A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALA; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 7 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; Y 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XI. IMPUESTOS ADICIONALES. LOS QUE TIENEN COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS, PRODUCTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE, DESATIENDEN SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, AL NO DENOTAR UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA POR PARTE DEL CAUSANTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALA; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 7 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; Y 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).



XII. IMPUESTOS ADICIONALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO DE UN 15 % (QUINCE POR CIENTO), CUYA BASE SERÁ EL MONTO DEL PAGO AL MUNICIPIO POR CONCEPTO DE IMPUESTOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, EXCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DE LOS DERECHOS RELATIVOS AL USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL POR USO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ACTIVIDADES COMERCIALES Y POR EL APROVECHAMIENTO DE LOCALES EN MERCADOS MUNICIPALES, ASÍ COMO POR LOS DERECHOS QUE COBREN SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DESTINADOS A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALA; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 7 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; Y 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XIII. IMPUESTOS ADICIONALES. CUANDO SU BASE GRAVABLE SE CONFORMA CON EL MONTO, IMPORTE O PRODUCTO PAGADO POR LAS CONTRIBUCIONES CONTROVERTIDAS; SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO ADICIONAL Y NO DE UNA SOBRETASA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALA; 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 7 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 10 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 5 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; Y 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO DEL DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.

XVI. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XVII. 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.

XVIII. 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.

XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL LEGISLADOR DEBE MOTIVAR DE FORMA RAZONADA Y OBJETIVA CUÁL ES EL COSTO QUE TOMÓ EN CUENTA Y LA METODOLOGÍA QUE UTILIZÓ PARA LLEGAR A LA CUOTA O TARIFA POR LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EN MEDIOS MAGNÉTICOS (DISCOS COMPACTOS) Y POR LAS CERTIFICACIONES CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO PARA DETERMINAR QUE UNA PERSONA QUE SOLICITE LA CERTIFICACIÓN DE UNA SOLA COPIA PAGUE LO MISMO QUE AQUELLA QUE LA SOLICITE POR EL EXPEDIENTE COMPLETO; Y NO SÓLO JUSTIFICAR LAS CUOTAS QUE ESTABLECIÓ POR LA REPRODUCCIÓN DE COPIAS SIMPLES A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 45, FRACCIONES IV Y



VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 34, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 29, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 22, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 54, FRACCIÓN II, NUMERALES 4, 7.2, 7.4, 8 Y 9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 28, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 32, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 35, FRACCIONES IV, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC; TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XX. 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 [INVÁLIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 45, FRACCIONES IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 34, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 29, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 22, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 54, FRACCIÓN II, NUMERALES 4, 7.2, 7.4, 8 Y 9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 28, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 32, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 35, FRACCIONES IV, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC; TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA OMISSION DEL CONGRESO LOCAL DE JUSTIFICAR DE FORMA RAZONABLE Y OBJETIVA EL COBRO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES O IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS CONTENIDOS EN MEDIOS MAGNÉTICOS POR CADA COPIA SIMPLE U HOJA A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO, POR LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS CONTENIDOS EN MEDIOS MAGNÉTICI-



COS, ASÍ COMO POR LA REPRODUCCIÓN Y EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS, ORIGINA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, POR TRANSGREDIR EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 45, FRACCIONES IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO; 34, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA; 29, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 22, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 54, FRACCIÓN II, NUMERALES 4, 7.2, 7.4, 8 Y 9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS; 28, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; 32, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA; 35, FRACCIONES IV, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPIC; TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5 Y 29, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPONETA, 9 Y 31, FRACCIÓN V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN, 10 Y 54, FRACCIÓN II, NUMERALES 4, 7.2, 7.4, 8 Y 9, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS, 9 Y 32, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COMPOSTELA, 10 Y 22, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO, 10 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JALA, 4 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ROSAMORADA, 5 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SAN BLAS, 7 Y 28, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO, 5 Y 34, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA, 6 Y 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TECUALA, 6 Y 35, FRACCIONES IV, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TEPIC, 6 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TUXPAN Y 10 Y 45, FRACCIONES IV



Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE XALISCO, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA QUE SE ABSTENGA DE EMITIR NORMAS QUE PRESENTEN LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE DETERMINARON EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5 Y 29, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPONETA, 9 Y 31, FRACCIÓN V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN, 10 Y 54, FRACCIÓN II, NUMERALES 4, 7.2, 7.4, 8 Y 9, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE BAHÍA DE BANDERAS, 9 Y 32, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COMPOSTELA, 10 Y 22, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO, 10 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JALA, 4 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ROSAMORADA, 5 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SAN BLAS, 7 Y 28, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO, 5 Y 34, FRACCIONES III Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO IXCUINTLA, 6 Y 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TECUALA, 6 Y 35, FRACCIONES IV, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TEPIC, 6 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TUXPAN Y 10 Y 45, FRACCIONES IV Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE XALISCO, TODOS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2023 Y SUS ACUMULADAS 28/2023, 44/2023, 56/2023 Y 59/2023. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Presidente de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de



distintos municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2023 que establecen un impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit y el cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública, pues estiman que vulneran los principios de proporcionalidad tributaria, así como el de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información pública.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del asunto.	4
II.	OPORTUNIDAD	Las demandas son oportunas.	4
III.	LEGITIMACIÓN	Las demandas fueron presentadas por parte legitimada.	5
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestiman las causas de improcedencia que se hicieron valer.	7
V.	ESTUDIO DE FONDO	Las normas impugnadas son inconstitucionales porque vulneran los principio de proporcionalidad, tributaria, así como el de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información pública.	8
VI.	EFFECTOS	Se declara la invalidez de las disposiciones de vigencia anual impugnadas. La invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Estado de Tlaxcala y exhortando al Congreso local.	41
VII.	DECISIÓN	La acción de inconstitucionalidad es procedente y fundada . Se declara la invalidez de las normas impugnadas. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de	42



		<p>esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit y conforme a los <u>efectos exhortativos</u> hacia el futuro a ese órgano legislativo.</p> <p>Publíquese esta resolución.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **27/2023** y sus acumuladas **28/2023, 44/2023, 56/2023** y **59/2023**, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 27/2023. La Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del **Presidente de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xalisco**; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecuala**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jala**; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tuxpan**; **4** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rosamorada**; **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahuacatlán**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bahía de Banderas**; **7** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Oro**; **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Compostela**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acaponeta**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtlán del Río**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santiago Ixcuintla**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Blas**; y **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepic**, todas del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa mencionada el veintiuno, veintiséis, veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre del dos mil veintidós, respectivamente.



2. Escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad 28/2023, 44/2023, 56/2023 y 59/2023. La Presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió sendas acciones de inconstitucionalidad en las que solicitó la invalidez de los artículos **31**, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahuacatlán**; **45**, fracciones IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xalisco**; **34**, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santiago Ixcuintla**; **29**, fracciones II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acaponeta**; **22**, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtlán del Río**; **54**, fracción II, numerales 4, 7.2, 7.4, 8 y 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bahía de Banderas**; **28**, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Oro**; **32**, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Compostela**; **33**, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecuala**; **35**, fracciones IV, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepic**, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno, veintiséis, veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre del dos mil veintidós, respectivamente.

3. Radicación, turno del asunto y acumulación de asuntos. Mediante sendos proveídos de seis y diez de febrero del dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar las demandas en las acciones de inconstitucionalidad **27/2023, 28/2023, 44/2023, 56/2023** y **59/2023**, respectivamente, ordenando la acumulación de las cuatro últimas a la primera de las mencionadas, toda vez que existe identidad respecto de los decretos impugnados en dichos asuntos, y, por razón de turno por acumulación, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

4. Admisión. Mediante proveído de trece de marzo del dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad **27/2023** y sus acumuladas **28/2023, 44/2023, 56/2023** y **59/2023** y, entre otras cuestiones, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para los efectos legales conducentes, no así a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal porque el Poder Ejecutivo Federal tiene el carácter de promovente en el primero de los expedientes citados.



5. Informes. En acuerdo del siete de junio del dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala y por ofrecidas las documentales ahí relacionadas, con lo que corrió traslado a los promoventes, así como a la Fiscalía General de la República, para que formularan alegatos dentro del plazo otorgado para tal efecto.

6. Alegatos y cierre de instrucción. En proveído de trece de julio del dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos de las partes y, en ese acto, cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

7. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023, de veintiséis de enero del dos mil veintitrés, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de diversos municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

II. OPORTUNIDAD

8. La presentación de las acciones de inconstitucionalidad fue oportuna, ya que fue dentro del plazo de treinta días naturales previsto en 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, pues los decretos que contienen las normas de ingresos controvertidas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Estado de Nayarit el miércoles veintiuno, lunes veintiséis, miércoles veintiocho, jueves veintinueve y viernes treinta de diciembre del dos mil veintidós, respectivamente; de modo que dicho lapso transcurrió de forma respectiva del jueves veintidós, martes veintisiete, jueves veintinueve, viernes treinta y sábado treinta y uno de diciembre del dos mil veintidós al viernes veinte, miércoles veinticinco, viernes veintisiete, sábado veintiocho y domingo veintinueve de



enero del dos mil veintitrés, mientras que las sendas demandas fueron presentadas el viernes veinte, miércoles veinticinco, viernes veintisiete y lunes treinta¹ de enero del dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

III. LEGITIMACIÓN

9. Los medios de impugnación fueron promovidos por parte legitimada, ya que una de las acciones de inconstitucionalidad es presentada por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal en representación del Presidente de la República, en términos del precepto 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,³ quien sólo hace valer violaciones a los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de proporcionalidad tributaria.

10. Cabe precisar que María Estela Ríos González, quien signó la demanda, acreditó ejercer el cargo de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal con la copia certificada de su nombramiento y con fundamento en los artículos 90 de la

¹ La demanda correspondiente a la Acción de Inconstitucionalidad **59/2023** fue presentada el 30 de enero del dos mil veintitrés, esto es, el primer día hábil siguiente del vencimiento, de conformidad 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, que 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."

² "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

³ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ... El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



Constitución Federal⁴ y 43, fracción X,⁵ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

11. Por su parte, las otras acciones de inconstitucionalidad son intentadas por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, quien sólo hace valer violaciones al principio de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información pública.

12. Además, María del Rosario Piedra Ibarra, quien signó el escrito inicial, acreditó tener el carácter de Presidenta de la citada comisión con la copia certificada que exhibió de tal designación expedida por el Senado de la República, cuya vigencia comprende del dieciséis de noviembre del dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO

13. Del informe rendido por el Consejero Jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, se advierte que, si bien no formuló expre-

⁴ "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.

"La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

⁵ "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."



samente una causa de improcedencia, lo cierto es que su intención fue evidenciarla, pues expuso que en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, el Gobernador únicamente promulgó y publicó las normas cuya invalidez se demanda, sin que los conceptos de invalidez estuvieran dirigidos a controvertir tales actos del Poder Ejecutivo Estatal.

14. Pues bien, dicha causa de improcedencia debe desestimarse, pues aun cuando en los conceptos de invalidez, la promovente no controvertió la promulgación ni la orden de publicación, lo cierto es que no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por dicha autoridad, en razón de que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

15. Corroborando lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.",⁶ en la que la Suprema Corte concluyó que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del Decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.

16. Preciado lo anterior, sin que alguna de las partes haya hecho valer otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, lo que procede es realizar el estudio de fondo.

V. ESTUDIO DE FONDO

17. Para el análisis de los conceptos de invalidez planteados, el estudio se dividirá en **dos apartados: a)** impuesto especial destinado a la Universidad

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



Autónoma de Nayarit y b) cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

A. Impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit

18. En su único concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal alega que el impuesto adicional que establecen los artículos impugnados contravienen los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de proporcionalidad tributaria, pues gravan los pagos que se realicen por concepto de otros impuestos, derechos o trámites municipales, lo cual no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos, ya que el pago de esas contribuciones no revela una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

19. Aduce que, si bien el impuesto adicional que prevén las normas impugnadas será utilizado para programas y acciones para el mantenimiento de la Universidad Autónoma de Nayarit, lo cierto es que ello es contrario a lo previsto por el precepto 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, por lo que el impuesto adicional violenta la libertad hacendaria de los municipios, ya que el destino de dicho impuesto adicional no está comprendido dentro de la prestación de los bienes y servicios que tienen a su cargo los municipios conforme a lo que señala el texto constitucional.

20. A efecto de resolver los argumentos planteados, se estima oportuno tener presente que en las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020 y 27/2021,⁷ este Tribunal Pleno determinó de manera reiterada que las normas que establecen impuestos adicionales, cuyo objeto sea la realización de pagos de impuestos y derechos

⁷ Acción de inconstitucionalidad 46/2019 resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve. Unanimidad de nueve votos de las señoras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente), respecto del considerando sexto, denominado "*Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria*". Estas consideraciones fueron reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020 y 27/2021.



municipales, vulneran el principio de legalidad, el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, reconocidos en los preceptos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

21. En esos precedentes este Alto Tribunal ha seguido en lo fundamental las consideraciones vertidas en la contradicción de tesis 114/2013⁸ de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 126/2013 (10a.), con registro digital: 2004487, de rubro: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVIEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte invalidó los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, porque establecían "un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos de impuestos y derechos municipales", lo que contravenía el principio de proporcionalidad tributaria.

22. Se sostuvo que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos quien la tiene en menor proporción.⁹

23. El Tribunal Pleno expuso que las sobretasas tienen su fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del país¹⁰ y que son un instrumento tributario que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario, con el que comparte los mismos elementos esenciales, al que se le

⁸ Contradicción de tesis 144/2013, resuelta por unanimidad de votos en la sesión de doce de junio de dos mil trece por la Segunda Sala de la Suprema Corte, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁹ Para sustentar tal consideración se trae a colación la tesis P./J. 10/2003 de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

¹⁰ **Artículo 115. ... 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."



aplica un doble porcentaje en la base imponible, pues se pretende recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo con el fin de destinarlos a una actividad específica.

24. Se mencionó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, se distinguió entre las sobretasas y los impuestos adicionales, señalando que las sobretasas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo primario, al que sólo se le aplica un doble porcentaje en la base gravable, mientras que en el caso de los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente al del impuesto primario.

25. Se determinó que la expresión económica elegida por el legislador local (en ese asunto fue del Estado de Morelos) para diseñar el hecho imponible no reflejaba la capacidad contributiva de los causantes, pues el impuesto adicional tenía por objeto la realización de pagos de los impuestos y los derechos municipales, lo que se corroboraba con el hecho de que la base del tributo se conformaba con el importe de los pagos de las contribuciones, por lo que se estimó que el hecho imponible no giraba en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica que previamente estuviera sujeta a una imposición mediante un impuesto primario, como en el caso de las sobretasas.

26. Precisado lo anterior, procede citar el contenido de las disposiciones legales impugnadas:

Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 10. El Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos y derechos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.



"Dicha contribución deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit."

Ley de Ingresos del Municipio de Tecuala, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 6. El Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, cori excepción del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y el aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho impuesto deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazos señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Jala, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 10. El Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de Impuestos, Derechos y Productos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazos señalados por la misma."



Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 6. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto del pago al Municipio por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalado por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Rosamorada, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 4. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen. al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos con excepción del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazos señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 9. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el



monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos con excepción del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicha contribución deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 10. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 %, y la base será el monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos y derechos, con excepción del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes de dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales.

"Dicha contribución deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Oro, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 7. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para



actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Compostela, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 9. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción de los derechos relativos al Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Lo recaudado deberá entregarse al Patronato Administrador del Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit en la forma y tiempo de conformidad a lo establecido en el [artículo 5o.](#) de la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit."

Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 5. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto Sobre-Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.



"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán del Río, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 10. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % de conformidad con la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a Universidad Autónoma de Nayarit y la base será el monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público del Ayuntamiento por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales.

"Dicha contribución deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 5. El Impuesto Especial Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho impuesto deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial Destinado a



la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazos señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de San Blas, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 5. El impuesto especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto de lo que los contribuyentes paguen al Ayuntamiento por concepto de impuestos, derechos y productos con excepción del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho impuesto deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazos señalados por la misma."

Ley de Ingresos del Municipio de Tepic, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 6. El Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, se causa con la tasa del 15 % (quince por ciento), y la base será el monto del pago al Municipio por concepto de impuestos, derechos y productos, con excepción del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

"Dicho tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit, en los términos y plazo señalado por la misma."

27. De las transcripciones de las normas impugnadas se advierte que éstas prevén un "*impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit*",



el cual se causa con una tasa del 15 % (quince por ciento), cuya base será el monto del pago al Municipio por concepto de impuestos, derechos y productos, *excepto* del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.

28. Además, tal tributo deberá enterarse conforme al procedimiento establecido en la "*Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit*", en los términos y plazos señalados por la misma.

29. Ahora bien, los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la *Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit*¹¹ establecen:

CAPÍTULO I Objeto y fines

"**Artículo 1.** Es **objeto** del impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, el pago de impuestos, de derechos y productos establecidos y los que llegaren a establecerse en las leyes fiscales, tanto del Estado como de los Municipios.

"Este impuesto se causará y pagará a la **tasa** del **15** %.

"El producto de este impuesto será destinado íntegramente a la Universidad Autónoma de Nayarit, de la siguiente forma:

"**a)** Lo equivalente al 25 % del total recaudado será para fomentar e incrementar el patrimonio de la Universidad Autónoma de Nayarit y al financiamiento de sus actividades académicas, de extensión, vinculación e investigación.

¹¹ No pasa inadvertido que la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez remite al artículo 165 Bis del Código Municipal para el Estado de Chihuahua y también al diverso 82 de la Ley de Hacienda del Estado (citado al pie de página número 14). No obstante, éste último guarda una redacción similar al artículo 165 Bis aquí transcrito.



"b) Lo equivalente al 75 % del total recaudado será destinado para pago de deuda de la Universidad Autónoma de Nayarit."

"**Artículo 2.** Son sujetos de este impuesto, las personas físicas o morales obligadas al pago de impuestos, de derechos y productos de carácter estatal y municipal."

"**Artículo 3.** El impuesto especial será recaudado por las oficinas receptoras simultáneamente con el entero del gravamen principal, haciendo constar tal circunstancia en los recibos oficiales que se expidan."

"**Artículo 4.** El monto del impuesto especial será destinado única y exclusivamente para los siguientes fines:

"I. Fomentar el financiamiento de planes y programas de investigación y proyectos que sean productivos, rentables o recuperables, siempre que tengan relación con el desarrollo económico y social del Estado;

"II. Desarrollar actividades científicas, editoriales y tecnológicas de la Universidad;

"III. Eficientar al servicio social;

"IV. Adquisiciones, servicios, arrendamientos y obra, reparación y equipamiento de la infraestructura de la Universidad, siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

"a) Que exista acuerdo unánime de los miembros del Patronato; y

"b) Que la contratación se lleve a cabo mediante los procedimientos que establezca la ley de la materia.

"V. Financiamiento de actividades académicas, deportivas, artísticas y culturales;



"VI. Otorgamiento de becas;

"VII. Para cubrir los gastos de administración y funcionamiento del patronato, con el acuerdo unánime de los miembros del patronato; y,

"VIII. Para pago de deuda de la Universidad Autónoma de Nayarit."

"**Artículo 5.** El monto del impuesto especial, será recaudado y enterado de conformidad a las siguientes disposiciones:

"I. Las recaudadoras deben enterar el impuesto al Patronato, en un plazo máximo de veinte días hábiles después de cada mes recaudado;

"II. Es obligación de los recaudadores de este impuesto contar con una cuenta bancaria específica para la recepción del ingreso y previa autorización de la autoridad correspondiente otorgar mandato especial e irrevocable a la institución bancaria en la que se aperture dicha cuenta, facultándola para transferir la totalidad de los saldos disponibles a la cuenta bancaria y número de referencia que proporcione el Patronato;

"III. Las recaudadoras presentarán dentro de los veinte días hábiles de cada mes, un informe ante el Patronato que registre las operaciones realizadas y el monto al que asciende (sic) los enteros durante el mes inmediato anterior, debiendo justificar que la transferencia bancaria fue efectuada oportunamente;

"IV. Los informes a los que hace referencia la fracción anterior, además deberán formar parte del avance de gestión financiera que rinden trimestralmente las autoridades recaudadoras al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, y

"V. Las recaudadoras deberán estar al corriente en los depósitos mensuales de dicho impuesto, de tal manera, que al momento de concluir el periodo de su gobierno, el único saldo deudor sea el del último mes de su administración, el cual le corresponderá reportar a la administración entrante.



"El incumplimiento a la obligación mencionada en el párrafo anterior, será considerado como infracción grave de acuerdo a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.

"Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, administrativas o penales a que haya lugar, por el incumplimiento a las disposiciones previstas en este artículo."

30. Las disposiciones legales transcritas reiteran quiénes son los sujetos, el objeto, la base y la tasa aplicable de la contribución en comento, elementos que también están previstos por la Ley de Ingresos de los municipios mencionados del Estado de Nayarit. Lo cierto es que, además de reiterar lo anterior, establecen la forma y términos en que será recaudado y enterado, el destino de lo recaudado y el procedimiento a través del que se transferirá al Patronado de la Universidad Autónoma de Nayarit los montos correspondientes para que los administre.

31. Derivado de lo expuesto se deduce que los preceptos impugnados efectivamente establecen un impuesto adicional cuyos elementos esenciales se desglosan:

Sujetos pasivos	Las personas físicas o morales obligadas al pago de impuestos, derechos y productos, con <i>excepción</i> del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados.
Objeto	El pago de impuestos, derechos y productos, <i>excepto</i> del impuesto, derechos y aprovechamientos mencionados.
Base gravable	El monto del pago al Municipio por concepto de impuestos, derechos y productos, con <i>excepción</i> del impuesto, derechos y aprovechamientos mencionados.
Tasa	Es del 15 %
Época de pago	En el mismo acto en que se entere el gravamen principal.
Destino de lo recaudado	Sostenimiento de la Universidad Autónoma de Nayarit y el pago de su deuda.



32. En esas condiciones, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones impugnadas, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto grava la realización de pagos por impuestos, derechos y productos, con excepción del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados, contravienen los derechos de legalidad y de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria reconocidos en la Constitución Política del país.

33. En efecto, el impuesto adicional impugnado busca gravar la realización de pagos de impuestos, derechos y productos, con excepción del impuesto, derechos y aprovechamientos mencionados, que realicen los sujetos pasivos, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esas obligaciones tributarias.

34. Por lo que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que el impuesto adicional no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, pues la realización de pagos de las contribuciones (de los impuestos, derechos y productos, excepto del impuesto, derechos y aprovechamientos mencionados) no es un aspecto que revele una manifestación de riqueza de las personas.

35. En este orden de ideas, es oportuno precisar que el impuesto adicional impugnado se refiere a ciertos impuestos, derechos y productos, excluyendo expresamente al impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos relativos al uso y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal por concepto del uso de la vía pública para actividades comerciales y por el aprovechamiento de locales en mercados municipales, así como por los derechos que cobren sus organismos descentralizados; por lo que se podría pensar que se trata de una sobretasa de dichas contribuciones, a las que sólo se les aplica un doble porcentaje en la base gravable y con las que comparte los mismos elementos esenciales.



36. No obstante, lo cierto es que este impuesto adicional tiene por objeto gravar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mencionadas (excepto las ahí precisadas), lo que se corrobora con el hecho de que la base sobre la cual se calcula el monto del impuesto adicional se conforma con el monto, importe o producto pagado por las contribuciones referidas; de ahí que lo que prevén los artículos impugnados es un impuesto adicional y no una sobretasa.

37. Con base en los razonamientos expuestos, debe declararse la **invalidez** de los artículos **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xalisco**; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecuala**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jala**; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tuxpan**; **4** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rosamorada**; **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahuacatlán**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bahía de Banderas**; **7** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Oro**; **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Compostela**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acaponeta**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtlán del Río**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santiago Ixcuintla**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Blas**; y, **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepic**, todas del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa mencionada el veintiuno, veintiséis, veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre del dos mil veintidós, respectivamente.

B. Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública

38. La Comisión accionante alega que los artículos impugnados transgreden el principio de gratuidad que rige al derecho humano de acceso a la información pública, pues el legislador local omitió justificar mediante bases objetivas el costo de los materiales utilizados.

39. Sostiene que conforme al precepto 6 constitucional y el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla



general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, sin que pueda cobrarse la información ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.

40. Señala que los artículos impugnados establecen cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples y certificadas, así como en medios magnéticos, por lo que, si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, eso es, justificando la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio, sólo puede significar que las cuotas se determinaron arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados, lo cual contraviene el principio de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información pública, pues no puede existir un lucro o ganancia por el accionar del servidor público.

41. Expone que algunas de las normas cuestionadas prevén el cobro por la *"expedición de constancia de búsqueda de infracción o no infracción"*, supuesto en el que lo que realmente se está gravando es la simple búsqueda.

42. Alega que las disposiciones legales impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad porque en los casos en que una persona solicite sólo una copia certificada de un documento que conste en una hoja pagará la misma cantidad que cubrirá quien haya solicitado la certificación de un expediente que conste de dos o más hojas, o bien, del expediente completo; así como aquellas personas que soliciten la reproducción de planos desde tamaño carta hasta sesenta por noventa, en copia simple o certificada, por el mismo costo

43. Agrega que el Congreso local tiene la obligación de hacer explícitos los costos y la metodología que le permitió llegar a las tarifas por la reproducción de la información, como podría ser que señalara el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta o tóner, entre otras cuestiones, para que se pudiera advertir que dichas cuotas fueron establecidas con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.



44. Para el análisis de tales argumentos, conviene recordar que al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 185/2021,¹² 9/2021, 7/2022,¹³ y 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022, 22/2022¹⁴ y 3/2023, la Suprema Corte ha establecido que el precepto 6, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal reconoce el principio 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.

45. Expuso que el artículo 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 correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada, esto es, conforme a tales preceptos el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la infor-

¹² Resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobros por acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

¹³ Resuelta el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos 120 y 121, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por la validez de diversos preceptos que precisará en un voto concurrente, Piña Hernández apartándose de los párrafos 120 y 121, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobro por la reproducción de la información solicitada relacionada con el acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022.

¹⁴ Resuelta el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo 131, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo el artículo 46, fracción III, numerales I y III, del Municipio de San José Chiapa, respecto del cual votó por su validez, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobro por la reproducción de la información solicitada (relacionada con el derecho de acceso a la información pública)", consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022.



mación es gratuito, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

46. En dichos precedentes, el Tribunal Pleno precisó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional con motivo de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información *per se*.

47. También expuso que, al analizar el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general, el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

48. El Tribunal Pleno determinó que el texto constitucional es preciso al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

49. Además, consideró que, conforme a los artículos 1; 2, fracciones II y III; 17, primer párrafo; 124, fracción V; 133; 134 y 141, entre otros, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los



costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.

50. Es decir, la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

51. Precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

52. Agregó que, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la jurisprudencia P./J. 3/98 de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

53. En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información, o bien, su reproducción, cuando en este último supuesto el interesado proporcione los medios respectivos.



54. Los dos aspectos comentados, consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren 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 o establezcan esos costos.

55. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

56. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

57. Si se toma en cuenta que, conforme al texto constitucional, la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que, conforme a la ley general aplicable, sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

58. En caso de incumplir ese deber, como ha quedado precisado, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.

59. Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que



implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

60. Por último se debe precisar que, conforme al artículo 141 de la Ley General aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

61. Precisadas las consideraciones anteriores, lo que procede es analizar los supuestos previstos en las disposiciones impugnadas, para lo cual resulta conveniente citarlas:

Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"Artículo 31. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos conforme a la siguiente tarifa expresada en UMA:

"...

"V. Por la reproducción de documentos en medios electrónicos:

"...

"b) En medios magnéticos denominados disco compacto (CD), costo por unidad 0.12."

Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"Artículo 45. Los derechos por servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme la siguiente tarifa:



"Concepto		Valor UMA
"
"IV	Por la certificación de legajo	0.4049
"
"VI	Por la reproducción de documentos en medios digitales: ...	
	b) Si la entidad facilita el medio digital (CD). Costo por cada disco compacto."	0.1237

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit
para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés**

"Artículo 34. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas calculadas en UMA o pesos según el caso:

" ...

"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo 0.3747

" ...

"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos

" ...

"b) En medios magnéticos denominados discos compactos 0.1247."

**Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta, Nayarit
para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés**

"Artículo 29. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, respetando el derecho establecido en el principio de gratuidad, sólo se cobrará el costo derivado del material de entrega,



del envío y de la certificación, esto es, que el cobro por el acceso tiene una base objetiva y razonable conforme a la siguiente tabla:

"Concepto	UMA
"...	0.2700
"II. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	
"...	
"V. Por la entrega de información en medios magnéticos denominados discos compactos, la unidad de almacenamiento básica tendrá un costo de:"	0.1200

Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán del Río, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"**Artículo 22.** Los derechos por servicios de acceso a la información pública cuando mediante solicitud, se causarán y liquidarán conforme la siguiente tarifa:

"Concepto	Importe
"...	0.2800
"IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo."	

Ley de Ingresos del Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"**Artículo 54.** Los derechos por constancias, legalizaciones y certificaciones, se determinarán y pagarán de acuerdo a las siguientes cuotas:



"Concepto	UMA
" ...	
"II. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y derechos ARCO, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:	
" ...	
"4. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	0.2879
" ...	
"7. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos: ...	
"7.2. Si el solicitante no aporta el medio magnético (disco compacto) en el que se realice la reproducción.	0.1237 1.1328
" ...	
"7.4. Si el solicitante no aporta en medios magnéticos denominados USB (por sus siglas en inglés)	
"8. Por la expedición de copias simples de planos desde tamaño carta hasta 60 x 90	0.7067
"9. Por la expedición de copias certificada de planos desde tamaño carta hasta 60 x 90.	1.1848"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Oro, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"**Artículo 28.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán en base a lo que resulte de multiplicar la tarifa por el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) de conformidad con lo siguiente:

" ...

"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo 0.2700

" ...



"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

"...

"b) Unidad de Almacenamiento Magnético en formato disco compacto proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto 0.1237."

Ley de Ingresos del Municipio de Compostela, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"Artículo 32. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

Concepto	Tarifa (UMA)
"...	
"VI. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:	
"...	0.1237
"b) Unidad de Almacenamiento Magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto."	

Ley de Ingresos del Municipio de Tecuala, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"Artículo 33. Los derechos por servicio de acceso a la información pública cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas:

Concepto	Importe UMA
"...	
"VI. Certificación desde una hoja hasta el expediente completo."	0.3305



Ley de Ingresos del Municipio de Tepic, Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

"Artículo 35. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y datos personales, cuando medie solicitud y sea procedente conforme a las leyes de la materia, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

"Concepto	UMAS
"...	0.2878
"IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	
"...	0.8059
"VII. Constancia de búsqueda de infracción	
"VIII. Constancia de búsqueda de No infracción	0.8059."

62. A efecto de analizar la validez de las disposiciones impugnadas, se estima necesario verificar si las cuotas ahí establecidas fueron fijadas con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, para lo cual se requiere una motivación reforzada por parte del legislador local en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el mencionado principio de gratuidad.

63. De la revisión integral del proceso legislativo se echa de menos alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas o cuotas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, su envío, o bien, la certificación de documentos.

64. En efecto, pues el legislador omitió establecer razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impug-



nados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

65. Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado 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 es 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 debe estar motivada, aunado a que conforme a la ley general analizada esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda, entre otras cosas, a los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

66. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

67. En otras palabras, como quedó precisado, en estos asuntos se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

68. En este orden de ideas, es oportuno destacar que las Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo, porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

69. Precisaron que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los



avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

70. En efecto, las Salas expusieron 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.

71. Luego de esas explicaciones y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, las referidas Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

72. 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.

73. Precisarón 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 establecer la cuota aplicable debe justificarse de forma razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación.

74. Sustenta lo anterior, lo establecido en las tesis 1a./J. 132/2011 y 2a. XXXIII/2010 de la Primera y Segunda Sala de este Alto Tribunal, intituladas "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)." y "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA



LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", respectivamente.

75. Sin que obste a lo anterior que en los sendos *dictámenes* con proyecto de Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa María del Oro y Acaponeta, ambos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, está precisado, en la parte conducente:

**Dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del
Municipio de Santa María del Oro, Nayarit, para
el ejercicio fiscal dos mil veintitrés**

"... Con relación a los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se propone el cobro por impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja, así como por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo; a juicio de este órgano colegiado, el cobro de estos conceptos resultan convenientes, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 9/2021 invalidó diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de algunos municipios del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, por lo que es importante atender los argumentos vertidos en la sentencia a fin de justificar de manera objetiva los cobros que se realicen en el rubro correspondiente, garantizando en todo momento el principio de gratuidad reconocido por el artículo 6, apartado A, fracción III, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En consecuencia, a esta acción se propone establecer el análisis de los costos que conlleva prestar el servicio empleado en la reproducción del costo unitario de una copia simple en tamaño carta y oficio, con la finalidad de aportar elementos suficientes para establecer el cobro. En este sentido, se procedió a cotizar lo siguiente:

"• Paquete de papel reciclado office depot ecológico/500 hojas/Carta/ Blanco/ 75gr; costo \$139.00; costo unitario $\$139.00 / 500 \text{ hojas} = \0.27 .

"• Tóner Hp 83^a/CF283A/Negro/1500 páginas/LaserJet Pro; costo \$1,699.00 costo unitario $\$1699.00/1500 \text{ hojas} = \1.13 .



"De esta manera, se genera un costo total de \$1.40 por cada copia simple a partir de la hoja 21, respetando lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Sin embargo, dentro del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos se han considerado costos menores a los cotizados, con el propósito de garantizar el acceso a este derecho. ..."

**Dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del
Municipio de Acajoneta, Nayarit, para
el ejercicio fiscal dos mil veintitrés**

"... Asimismo, en la iniciativa en estudio, se propone la creación del siguiente concepto:

"• **Artículo 32.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, respetando el derecho establecido en el principio de gratuidad, sólo se cobrará el costo derivado del material de entrega, del envío y de la certificación, esto es, que el cobro por el acceso tiene una base objetiva y razonable conforme a la siguiente tabla:

"**III.** (sic) Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo: 0.27 (\$25.98)

"**IV.** (sic) Por impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja: 0.02 (\$1.92)."

"Es de subrayar que dichos cambios fueron considerados en el proyecto de Dictamen, toda vez que se estiman como viables, en razón de lo siguiente:

"• Son conceptos que ya se encuentran regulados en otras leyes de ingresos municipales del Estado y la cuota está acorde a ellos, además de considerarse que es proporcional.

"Con relación a los derechos por concepto de 'Servicios en Materia de Acceso a la Información Pública', la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 9/2021 invalidó diversas disposiciones



de las Leyes de Ingresos de algunos municipios del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, por lo que, es importante atender los argumentos vertidos en la sentencia a fin de justificar de manera objetiva los cobros que se realicen en el rubro correspondiente, garantizando en todo momento el principio de gratuidad reconocido por el artículo 6, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En consecuencia, a esta acción se propone establecer el análisis de los costos que conlleva prestar el servicio empleado en la reproducción del costo unitario de una copia simple en tamaño carta y oficio, con la finalidad de aportar elementos suficientes para establecer el cobro. En este sentido, se procedió a cotizar lo siguiente:

"• Caja de papel office depot 6369/5000 hojas/Carta/Blanco/75 gr; costo \$1,249.00; costo unitario \$1,249.00/5000 hojas = \$0.25

"• Tóner Hp 83^a/CF283A/Negro/1500 páginas/LáserJet Pro; costo \$1,699.00 costo unitario \$1,699.00/1,500 hojas = \$1.13

"De esta manera, se genera un costo total de \$1.38 por cada copia simple a partir de la hoja 21, respetando lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Sin embargo, dentro del proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos se han considerado costos mayores a los cotizados, por lo que con el propósito de garantizar el acceso a este derecho esta comisión dictaminó bajarlos."

76. Ahora bien, como ha quedado precisado, tanto en la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Oro, como en la del Municipio de Acaponeta, ambas del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, el legislador estableció en las porciones normativas impugnadas el cobro de 0.2700 unidades de medida y actualización (UMA) por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo, así como de 0.1237 y 0.1200 unidades de medida y actualización (UMA) por la reproducción de documentos en medios magnéticos (discos compactos), lo cual equivale a \$28.00 (veintiocho pesos moneda nacional), \$12.83



(doce pesos con ochenta y tres centavos moneda nacional) y \$12.44 (doce pesos con cuarenta y cuatro centavos moneda nacional), respectivamente.¹⁵

77. De lo anterior se deduce que, si bien en los dictámenes de los proyectos de dichas leyes de ingresos quedaron establecidas las razones para justificar el cobro por *"la reproducción del costo unitario de una copia simple en tamaño carta y oficio a partir de la hoja veintiuno"*, como son el valor comercial de los insumos que utiliza para tal efecto, lo cierto es que, atendiendo al parámetro en el proceso de creación, el legislador lo que debió motivar de forma razonada y objetiva era el costo que tomó en cuenta y la metodología que utilizó para llegar a la cuota o tarifa por la reproducción de documentos en medios magnéticos (discos compactos), las certificaciones correspondientes, así como que una persona que solicite la certificación de una sola copia pague lo mismo que aquella que la solicite por el expediente completo; y no sólo justificar las cuotas que estableció por la reproducción de copias simples a partir de la hoja veintiuno.

78. Cabe precisar que, aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicables, **en materia de transparencia y acceso a la información pública** corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

79. Con base en las consideraciones expuestas, se concluye que, tratándose de las leyes municipales analizadas, **el Congreso estatal incumplió con su deber de justificar de forma razonable y objetiva el cobro por la repro-**

¹⁵ Lo anterior de conformidad con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) publicado el diez de enero del dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federal, pero vigente a partir del uno de febrero siguiente, el cual consiste en \$103.74 (ciento tres pesos setenta y cuatro centavos moneda nacional).



ducción de información para que pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, pues se estima que lo determinó de forma arbitraria, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal y, por ende, evidencia la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

80. Además, cabe precisar que en el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la impugnada Ley de Ingresos del Municipio de Tepic, Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, se establecen cobros por "*constancia de búsqueda de infracción y de no infracción*" de 0.8059 UMA, lo cual equivale a \$8.36 (ocho pesos treinta y seis centavos moneda nacional),¹⁶ es decir, lo que cobra es la búsqueda de información; por lo que este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que las cuotas ahí previstas resultan abiertamente desproporcionales, pues, como se ha establecido, las tarifas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados.

81. En tales condiciones, y por mayoría de razón, si la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples y lo que tales disposiciones impugnadas prevén es el cobro por la búsqueda de información, entonces ello es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el municipio; lo cual corrobora que dichas normas de vigencia anual municipal son inconstitucionales.

82. Similares consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2021,¹⁷ 3/2023,¹⁸ 11/2023 y 18/2023.

¹⁶ Lo anterior de conformidad con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) publicado el diez de enero del dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación, pero vigente a partir del uno de febrero siguiente, el cual consiste en \$103.74 (ciento tres pesos setenta y cuatro centavos moneda nacional).

¹⁷ Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 30 de septiembre del 2019.

¹⁸ Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 4 de octubre del 2021.



VI. EFECTOS

83. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos **10** y **45**, fracciones IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xalisco**; **6** y **33**, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecuala**; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jala**; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tuxpan**; **4** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rosamorada**; **9** y **31**, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahuacatlán**; **10** y **54**, fracción II, numerales 4, 7.2, 7.4, 8 y 9, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bahía de Banderas**; **7** y **28**, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Oro**; **9** y **32**, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Compostela**; **5** y **29**, fracciones II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acaponeta**; **10** y **22**, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtlán del Río**; **5** y **34**, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santiago Ixcuintla**; **5** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Blas** y **6** y **35**, fracciones IV, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepic**, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa mencionada el veintiuno, veintiséis, veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre del dos mil veintidós, respectivamente, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

84. Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nayarit.

85. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Congreso del Estado de Nayarit para que en lo futuro se abstenga 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.



86. 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.

VII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 5 y 29, fracciones II y V, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaponeta, 9 y 31, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ahuacatlán, 10 y 54, fracción II, numerales 4, 7.2, 7.4, 8 y 9, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, 9 y 32, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Compostela, 10 y 22, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ixtlán del Río, 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jala, 4 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Rosamorada, 5 de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Blas, 7 y 28, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santa María del Oro, 5 y 34, fracciones III y V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santiago Ixcuintla, 6 y 33, fracción VI, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tecuala, 6 y 35, fracciones IV, VII y VIII, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tepic, 6 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tuxpan y 10 y 45, fracciones IV y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xalisco, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno, veintiséis, veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en los términos precisados en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—**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 su Gaceta*.



Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nayarit y a los Municipios involucrados, en su carácter de autoridades ejecutores, y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación de la Comisión actora, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit", consistente en declarar la invalidez de los artículos 5 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaponeta, 9 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ahuacatlán, 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, 9 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Compostela, 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ixtlán del Río, 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jala, 4 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Rosamorada, 5 de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Blas, 7 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santa María del Oro, 5 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santiago Ixcuintla, 6 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tecuala, 6 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tepic, 6 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tuxpan y 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xalisco, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 80 y 81, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 80 y 81, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 47, 51 y 59, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 29, fracción II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaponeta, 54, fracción II, numerales 4 y 9, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, 22, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ixtlán del Río, 28, fracción III, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santa María del Oro, 34, fracción III, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santiago Ixcuintla, 33, fracción VI, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tecuala, 35, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tepic y 45, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xalisco, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 80 y 81, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 80 y 81, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 47, 51 y 59, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 29, fracción V, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaponeta, 31, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ahuacatlán, 54, fracción II, numeral 7.2, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, 32, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Compostela, 28, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santa María del Oro, 34, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Santiago Ixcuintla y 45, fracción



VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xalisco, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 80 y 81, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 80 y 81 y por razones distintas en cuanto a los preceptos del Municipio de Tepic, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 47, 51 y 59, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 54, fracción II, numerales 7.4 y 8, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas y 35, fracciones VII y VIII, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tepic, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit y 3) notificar la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para abstenerse de incurrir



en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de abril de 2024 a las 10:09 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 8 de abril de 2024, 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 27/2023 y sus acumuladas 28/2023, 44/2023, 56/2023 y 59/2023.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el siete de noviembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, que regulaban un impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma del Estado y cobros por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

I. Razones de la mayoría.

2. En el apartado **A. Impuesto especial destinado a la Universidad Autónoma del Estado de Nayarit**, el Pleno invalidó las normas analizadas porque preveían



un impuesto adicional cuyo objeto gravaba la realización de pagos por impuestos, derechos y productos, por lo que vulneraban el principio de proporcionalidad tributaria al no atender a la verdadera capacidad contributiva de los causantes.

3. En el apartado **B. Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública**, se invalidaron los artículos analizados por transgredir el principio de gratuidad que impera en el derecho en mención porque el legislador no justificó las cuotas.
4. Finalmente, en los efectos se estableció el momento en que surtirán efectos las declaratorias de invalidez, se exhortó al Congreso del Estado de Nayarit para que se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad y se ordenó notificar la sentencia a los Municipios involucrados.

II. Razones del disenso.

5. En general estuve de acuerdo con la propuesta que se nos presentó, sin embargo, en el apartado B del estudio de fondo, me separé de los párrafos 80 y 81, donde se señala que el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepic, Estado de Nayarit, que prevé cuotas por búsqueda de información (búsqueda de infracción y de no infracción) son inconstitucionales por desproporcionales.
6. En mi opinión, resulta suficiente el estudio de gratuidad que efectúa la sentencia, sin necesidad de analizar la falta de proporcionalidad tributaria, ya que estamos en el supuesto de cobros en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, donde la propia sentencia, conforme a precedentes, en sus párrafos 48 y 53, reconoce que no puede preverse cobro alguno por la búsqueda de información, dada la obligación categórica constitucional de garantizar la gratuidad.
7. Además, en la parte de los efectos, me separé de exhortar al Congreso del Estado de Nayarit pues considero que es suficiente solo vincularlo, tal como se hacía en precedentes.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 5 de abril de 2024 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. EL CONGRESO LOCAL CUMPLIÓ CON LA OBLIGACIÓN DE LLEVAR A CABO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE PARLAMENTO ABIERTO, YA QUE REALIZÓ DOS MESAS DE TRABAJO EN LAS QUE SE PRESENTÓ LA INICIATIVA IMPUGNADA Y SE RECABARON LAS OPINIONES DE DIVERSOS SECTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE AUTORIDADES DE



LA ENTIDAD (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. EL PLANTEAMIENTO DE QUE DEBE ADICIONARSE UNA CONSULTA PREVIA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS SIMILAR A LA QUE SE REALIZA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, RESULTA CONTRARIO AL PRINCIPIO DE REPRESENTATIVIDAD DEMOCRÁTICA, YA QUE CUALQUIER PARTIDO POLÍTICO CON REGISTRO TENDRÍA LA CAPACIDAD DE AFECTAR O IMPEDIR EL PROCESO DE CREACIÓN DE NORMAS, SIN IMPORTAR EL RESPALDO CIUDADANO CON EL QUE CUENTE (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, ESTABLECIENDO METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).



IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS LOCALES, QUE REGULAN LA CONCURRENCIA OBLIGATORIA DE LA ELECCIÓN DE GUBERNATURA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LA ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y LA DURACIÓN EN EL CARGO DE LA PERSONA QUE RESULTE ELECTA PARA OCUPAR DICHA GUBERNATURA EN LOS COMICIOS ELECTORALES DE DOS MIL VEINTISIETE, NO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR DIRECTAMENTE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS O AFROMEXICANOS, POR LO QUE NO DEBIERON CONTAR CON UNA CONSULTA PREVIA EN LA MATERIA (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA DISPENSA DE LA SEGUNDA LECTURA (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL HAYA CONSIDERADO A LA INICIATIVA COMO DE "OBVIA RESOLUCIÓN" Y DISPENSARA LA SEGUNDA LECTURA DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SIN POTENCIAL INVALIDANTE, YA QUE NO SE PRIVÓ A LOS INTEGRANTES



DEL CONGRESO DE CONOCER EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA QUE IBA A SER SOMETIDA A VOTACIÓN (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SONORA. EL HECHO DE QUE LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO HAYA SIDO CONTEMPLADA EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO, NO CONSTITUYE UN VICIO EN DICHO PROCEDIMIENTO, YA QUE EL REFERIDO PLAN OBLIGA ÚNICAMENTE A LOS PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y, ADEMÁS, ES UN ORDENAMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA QUE TIENE LA FINALIDAD DE ORDENAR LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIV. PROCESO ELECTORAL. LOS CONGRESOS LOCALES CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DETERMINAR LA DURACIÓN DEL CARGO DE LA GUBERNATURA Y REGULAR SU FECHA DE INICIO Y SUS ETAPAS (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).

XV. ELECCIONES LOCALES. OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES DE HOMOLOGAR, POR LO MENOS, UNA DE ELLAS CON LAS ELECCIONES FEDERALES (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).

XVI. ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA. LA MODIFICACIÓN AL CALENDARIO ELECTORAL PARA SU ELECCIÓN ESTÁ DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES



FEDERATIVAS, YA QUE ÉSTAS GOZAN DE UNA AMPLIA LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA ORGANIZAR SUS ELECCIONES (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XVII. ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA. EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD DE LA NORMATIVA QUE SE EMITE PARA CUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES DE HOMOLOGAR POR LO MENOS UNA DE ELLAS CON LAS ELECCIONES FEDERALES, SE CONFORMA CON LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO CON UN ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XVIII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE, POR ÚNICA OCASIÓN Y PARA EFECTO DE QUE LA ELECCIÓN A LA GUBERNATURA CONCURRA CON LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, LA DURACIÓN DEL CARGO DE LA PERSONA QUE SEA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE SERÁ DE TRES AÑOS, NO EXCEDE EL LÍMITE DE DURACIÓN DE SEIS AÑOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIX. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTO-



RAL DE DOS MIL VEINTISIETE, NO VULNERA SU DERECHO AL VOTO PASIVO (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XX. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE NO RESULTA DISCRIMINATORIA (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XXI. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XXII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE ELECCIONES PERIÓDICAS (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XXIII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTO-



RAL DE DOS MIL VEINTISIETE, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA O IMPARCIALIDAD EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XXIV. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EJECUCIÓN RACIONAL Y EFICIENTE DEL GASTO PÚBLICO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XXV. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DURACIÓN DE TRES AÑOS PARA LA PERSONA ELECTA EN EL AÑO ELECTORAL DE DOS MIL VEINTISIETE NO TORNA IMPOSIBLE CUMPLIR LA RESPONSABILIDAD DE GOBERNAR CON EFICACIA (ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY NÚMERO 93 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, EN MATERIA DE ELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2023 Y SUS ACUMULADAS 82/2023, 87/2023 Y 95/2023. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 16 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se tienen por impugnados el artículo 22, párrafo segundo que dispone: "La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República"; la porción normativa del artículo 69 que dispone "y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República" de la Constitución Política del Estado de Sonora y el artículo segundo transitorio del Decreto 93 publicado el dos de marzo de dos mil veintitrés.	12-15
III.	OPORTUNIDAD.	Los escritos iniciales son oportunos .	15-16
IV.	LEGITIMACIÓN.	Los escritos fueron presentados por parte legitimada .	16-21
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	La causal de improcedencia relativa a que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales en materia electoral es infundada .	21-23
VI.	ESTUDIO DE FONDO.		24-99
	VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo.	Se declaran infundados todos los argumentos relativos a que se vulneró el proceso legislativo que da origen al Decreto impugnado. Primero , el Congreso local sí generó espacios de participación ciudadana en materia de parlamento abierto y, además, no existe la obligación de llevar a cabo una conducta específica para generar dichos espacios de participación. Segundo , no se requería de una consulta indígena en tanto que las normas	24-71



	<p>impugnadas no impactan de manera directa y diferenciada a los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Tercero, la dispensa de segunda lectura del dictamen es una violación al procedimiento legislativo; sin embargo, no tienen el potencial invalidante en el caso en concreto para declarar la invalidez del proceso y de las normas impugnadas.</p> <p>Por otra parte, se considera que no era necesario llevar a cabo una evaluación presupuestaria, pues no se observa que las normas impugnadas impacten el presupuesto de la entidad federativa al modificar la fecha de una elección que necesariamente tenía que suceder.</p>	
<p>VI.2. Cuestión previa. Libertad configurativa de las entidades federativas para organizar los poderes locales y sus comicios electorales.</p>	<p>Se explican los alcances de la libertad configurativa en materia de organización de poderes públicos y de elecciones que servirán como parámetro para el análisis del fondo del asunto.</p>	71-77
<p>VI.3. Tema 2. Violación al artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución Federal.</p>	<p>Se declara infundado el argumento relativo a que el Decreto impugnado viola el artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución porque las entidades federativas tienen una amplia libertad configurativa para modificar sus calendarios electorales.</p> <p>Contrario a lo que sostienen los accionantes, se argumenta que:</p> <p>a) la Constitución Federal establece un mínimo de elecciones (una) que deberán ser concurrentes con las federales, pero no un máximo;</p> <p>b) el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos no es</p>	77-81



		<p>relevante para analizar la constitucionalidad del Dictamen impugnado; y,</p> <p>c) desde una perspectiva de amplia libertad configurativa, la norma no es violatoria de la Constitución Federal.</p>	
	<p>VI.4. Tema 3. Violación a diversos derechos político-electorales.</p>	<p>Se declaran infundados los argumentos en tanto que, en primer lugar, la definición de la duración de un cargo de elección popular es una precondition para que pueda ejercerse el derecho a votar y ser votado y, porque la duración del cargo de gobernador pertenece al ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas.</p> <p>En segundo lugar, la reducción del periodo de la gubernatura, por única ocasión, para el proceso electoral de dos mil veintisiete tiene una clara relación medio-fin con el propósito de empatar la elección del Poder Ejecutivo local con el federal.</p> <p>En tercer lugar, la reducción del periodo de la gubernatura se legisló como una previsión a futuro donde la norma entró en vigor de manera previa al inicio de la veda electoral prevista en el artículo 105 constitucional y/o no afecta un cargo que ya ha sido electo por la ciudadanía.</p>	81-96
	<p>VI. 5. Tema 4. Violación al artículo 134 de la Constitución Federal y al Sistema de Planeación Democrática.</p>	<p>Se declaran infundados los argumentos porque parten de una interpretación aislada del artículo 134 constitucional e imposibilita el ejercicio de una competencia de la entidad federativa que está dentro de su libertad configurativa.</p>	96-99
VII.	<p>DECISIÓN.</p>	<p>PRIMERO—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 22, párrafo segundo, en la</p>	100



		<p>porción que dispone: "La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República"; el artículo 69 en la porción que dispone "y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República" de la Constitución Política del Estado de Sonora, así como del artículo segundo transitorio del Decreto 93 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de marzo de dos mil veintitrés, de conformidad con el apartado VI de esta sentencia.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 77/2023, promovida por Partido Revolucionario Institucional; y sus acumuladas 82/2023 promovida por el Partido Acción Nacional; 87/2023 promovida por Movimiento Ciudadano, y 95/2023 promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto número 93 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de la entidad el dos de marzo de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de los escritos iniciales de demandas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal de la siguiente manera:



Fecha de presentación	Promovente y Acción
Catorce de marzo de dos mil veintitrés	El Partido Revolucionario Institucional (en adelante, "PRI") , por conducto de su Presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad 77/2023 .
Veintisiete de marzo de dos mil veintitrés	El Partido Acción Nacional (en adelante, "PAN") , por conducto de su presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad 82/2023 .
Veintinueve de marzo de dos mil veintitrés	El partido político Movimiento Ciudadano (en adelante, "MC") , por conducto de los integrantes ¹ de su Comisión Operativa promovió la acción de inconstitucionalidad 87/2023 .
Enviado por Correos de México el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés	El Partido de la Revolución Democrática (en adelante, "PRD") , por conducto del presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva, promovió la acción de inconstitucionalidad 95/2023 .

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora.

3. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes formularon diversos conceptos de invalidez que, de manera ilustrativa, se agrupan en orden temático.

Tema 1. Vicios en el procedimiento legislativo

3.1. **Parlamento abierto.** El PRI, PAN y PRD argumentaron que el Congreso local no actuó como parlamento abierto en virtud de que no generó espacios de participación con la ciudadanía. De igual modo, sostuvieron que el Congreso del Estado de Sonora está obligado a realizar todas sus actividades legislativas por medio de un parlamento abierto. Por tanto, los accionantes argumentaron que se vulneró el artículo 29² de la Constitución local.

¹ Dante Alfonso Delgado Rannauro, Benjamín, Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortiz Hernández, Lucía Alejandra Puente García y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez.

² **Artículo 29.** El ejercicio del Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de representantes del Pueblo denominada 'Congreso del Estado de Sonora', el cual actuará como



3.2. **Falta de consulta indígena.** El PAN argumentó que el Congreso local debió consultar a los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, sostuvo que los pueblos indígenas son agentes que se encuentran íntimamente estrechos con el proceso de elección de Gobernador en tanto que también participan en su proceso electoral y, por lo tanto, debería de haberseles consultado.

3.3. **Dispensa de segunda lectura.** El PRI y el PRD señalaron que se dispensó el trámite de segunda lectura del Dictamen impugnado, de manera que se discutió y votó en la misma sesión ordinaria.

3.4. **Falta de evaluación de impacto presupuestario.** El PAN y MC sostuvieron que el Congreso local omitió incluir la evaluación de impacto presupuestario en el dictamen que dio origen al Decreto impugnado. Al respecto, argumentaron que el Congreso local estaba obligado a incluir los costos de implementación de los decretos aprobados de conformidad con la fracción XXII³ del artículo 64 de la Constitución local.

3.5. Además, el PAN argumentó que la medida legislativa no estaba contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo local no tenía facultades para enviar una iniciativa de reforma a la Constitución local, ni el Congreso local para tramitar la iniciativa. Por ello, el partido accionante argumenta que existe una violación al principio de legalidad y al proceso legislativo.

3.6. **Falta de consulta a los partidos políticos.** El PAN argumentó que la consulta a partidos políticos debe considerarse un requisito procedimental siempre que se modifique la Constitución local en materia de elección del titular del Poder Ejecutivo local. Por tanto, el accionante argumentó que, al no consultarse a los partidos se vulneró el proceso legislativo.

Parlamento Abierto y se regirá por los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información."

³ "Artículo 64. El Congreso tendrá facultades: ...

"XXII. ...

"Todo proyecto de Ley o Decreto que sea sometido a votación del pleno del Congreso, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto. ..."



Tema 2. Violación al artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución Federal

3.7. Concurrencia con elecciones federales. El PRI, PRD y MC argumentaron que el Estado de Sonora ya cumplía con el requisito previsto en el artículo 116 base IV, inciso n), de la Constitución Federal que establece que las leyes electorales en las entidades federativas deberán garantizar que al menos una elección local concorra con alguna elección federal, pues las elecciones para el cargo de Gobernador ya concurrían con las elecciones de Cámara de Diputados. Del mismo modo, también señalaron que los cargos municipales y del Congreso local ya concurrían con las elecciones federales presidenciales y del Congreso de la Unión. Por lo tanto, no estaban obligados a adecuar su calendario electoral y, en ese sentido, se viola la citada disposición constitucional.

3.8. Cumplimiento extemporáneo del artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos. El PRI, PRD y MC argumentaron que el Congreso local tenía hasta el treinta de junio del año dos mil catorce para ajustar su marco jurídico-electoral. Luego, si la reforma impugnada se publicó el dos de marzo de dos mil veintitrés con el objetivo de dar cumplimiento al artículo tercero transitorio en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso n), entonces la reforma impugnada es extemporánea y, por tanto, inconstitucional.

3.9. Motivación y fundamentación. En la misma línea, el PRI y el PRD señalaron que el Congreso local erró en la motivación de la reforma impugnada. Señalan que el Congreso local justificó la reforma impugnada sobre la base de que un mayor número de sonorenses participarían en la elección de Gobernador si ésta se empataba en la elección presidencial, pues históricamente más personas participan en la elección presidencial. Los partidos accionantes argumentan que no existe una conexión necesaria entre la participación ciudadana en las elecciones locales y la elección federal. Por ello, estiman que la justificación del Congreso local es falaz y, por tanto, la reforma es inconstitucional en tanto que vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal.

Tema 3. Violación a diversos derechos político-electorales

3.10. Violación al derecho de voto activo de la ciudadanía. El partido MC argumentó que la disminución del periodo del cargo a gobernador por una sola



ocasión desincentiva la participación ciudadana para el proceso electoral de 2027, por lo tanto, vulnera indirectamente el derecho a votar.

3.11. **Violación al derecho a ser votado.** De manera similar, MC argumentó que la reducción del plazo a tres años para ocupar el cargo de la gubernatura desincentiva la participación de la ciudadanía para postularse a ese cargo. Asimismo, advierte que es posible que una mujer aspire a ocupar la gubernatura de la entidad, por lo que la medida afecta de manera negativa la participación efectiva de las mujeres.

3.12. En la misma línea, el PAN argumentó que la reducción del plazo para una sola elección resulta discriminatoria para la persona que sea electa para ocupar el cargo. Por lo tanto, estima que es necesario someter la norma impugnada a un *test* de proporcionalidad.

3.13. **Violación a los principios que rigen la materia electoral.** Los partidos accionantes argumentaron, de manera genérica, que el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado viola los principios de certeza, legalidad, equidad e imparcialidad previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal. De la misma manera, sostienen que la reforma viola la regla de periodicidad de las elecciones.

Tema 4. Violación al artículo 134 de la Constitución Federal

3.14. **Violación a la ejecución racional y eficiente del gasto.** El PRI, MC y PRD argumentaron que la reducción de la duración del cargo de la gubernatura provoca la celebración anticipada de elecciones lo que, a su vez, genera un dispendio de recursos públicos. Asimismo, argumentan que la homologación de las elecciones federales con las locales tuvo como objetivo disminuir costos, mientras que la celebración de dos elecciones en ese mismo tiempo tendrá el efecto contrario. Por esa razón, se incumple la obligación de ejecutar el gasto público de manera racional y eficiente.

3.15. **Violación al principio del gasto público eficaz.** El PRI, MC y PRD también argumentaron que un periodo de gubernatura que solamente dure tres años hace imposible el cumplimiento de la responsabilidad de gobernar con



eficacia. Asimismo, señalan que el periodo de seis años existente es un plazo mínimo necesario para implementar políticas públicas y de gobierno, por lo que un plazo menor tendrá un impacto negativo en la gobernabilidad de la entidad federativa.

4. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Mediante escritos presentados los días veintiuno y veintiocho de abril, dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora sostuvo la validez de las normas impugnadas. En síntesis, argumentó lo siguiente en el orden temático expuesto.

Tema 1. Vicios en el procedimiento legislativo

4.1. **Parlamento abierto.** La autoridad demandada argumentó que las reformas impugnadas no requerían de la actuación del Congreso local como un parlamento abierto, e incluso sostiene que falta de un parlamento abierto no es una violación al procedimiento legislativo.

4.2. **Falta de consulta indígena.** La autoridad demandada argumentó que las normas impugnadas no afectan directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, argumentó que dichos pueblos únicamente tienen un interés simple respecto de las elecciones para el cargo de Gobernador. Además, sostiene que no cualquier medida legislativa que esté vinculada con los pueblos y comunidades indígenas exige la consulta previa, sino sólo aquellas que sean susceptibles de afectarles en sus intereses y/o derechos.⁴

4.3. **Dispensa de segunda lectura.** La autoridad demandada argumentó que la dispensa de trámite para la segunda lectura del dictamen se solicitó si-

⁴ En apoyo a su argumento cita el criterio contenido en la tesis aislada número 2a.XXVII/2016 (10a) emitida por la Segunda Sala con rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.". Disponible para su consulta en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de dos mil dieciséis, Tomo II, página 1213 y registro 2011957.



guiendo lo establecido en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Al respecto, la autoridad señala que la dispensa fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presente y, por tanto, no se vulneró el proceso legislativo.

4.4. **Falta de evaluación de impacto presupuestario.** La autoridad demandada argumentó que la falta de una evaluación de impacto presupuestario no es un vicio al procedimiento legislativo con el potencial invalidante. Además, la autoridad sostiene que las normas impugnadas contienen un mandato genérico respecto de la concurrencia de las elecciones locales con las federales y, que sin la legislación secundaria que implemente dicha obligación la reforma impugnada carece de un impacto presupuestario.

4.5. Además, la autoridad demandada argumentó que el Plan Estatal de Desarrollo no es un parámetro para declarar la inconstitucionalidad. Al respecto, argumenta que el Plan Estatal de Desarrollo sujeta a los programas de la Administración Pública Estatal y no al Poder Legislativo ni al poder reformador de la Constitución local.

4.6. **Falta de consulta a los partidos políticos.** La autoridad demandada argumentó que no existe una obligación de consulta a los partidos políticos de las normas impugnadas. A pesar de lo anterior, la autoridad señaló que los partidos políticos formaron parte de la discusión y aprobación de las reformas impugnadas por medio de sus representantes en el Congreso local.

Tema 2. Violación al artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución Federal

4.7. **Concurrencia con elecciones federales.** La autoridad demandada argumentó que el inciso n) del artículo 116 constitucional establece que los Estados podrán tener "al menos" una elección local concurrente con alguna de las elecciones federales. En ese sentido, la autoridad sostiene que la disposición no contempla una prohibición a la libertad configurativa, ni limita a las entidades federativas para tener más de una elección concurrente con las elecciones federales.



4.8. Cumplimiento extemporáneo del artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos. La autoridad demandada argumentó que la Constitución Federal no establece un plazo máximo para realizar cambios al proceso electoral; únicamente, la Constitución Federal establece en el artículo 105 un plazo mínimo de antelación de noventa días previos para reformar las normas aplicables a los procesos electorales.

4.9. Motivación y fundamentación. La autoridad demandada argumentó que este Alto Tribunal carece de competencia para evaluar las razones que fundamentan el Decreto impugnado.⁵ Además, argumentó que el Congreso local es competente en tanto que el artículo 116 de la Constitución Federal otorga a las entidades federativas la facultad para "determinar el tiempo de duración en los ejercicios de los cargos públicos, con las únicas limitaciones que expresamente prevé la Constitución Federal de seis años de duración en el cargo de Gobernador del Estado".

Tema 3. Violación a diversos derechos político-electorales

4.10. Violación al derecho a ser votado. La autoridad demandada argumentó que la Constitución Federal no establece un derecho a Gobernar por seis años. En ese sentido, sostiene que el artículo 116 constitucional establece un máximo de seis años para ocupar el cargo de Gobernador y, por el contrario, no establece un plazo mínimo para ocupar dicho cargo. Por tanto, argumenta que la reducción excepcional del plazo para gobernar durante tres años no vulnera la Constitución Federal.

Tema 4. Violación al artículo 134 de la Constitución Federal

4.11. Violación a la ejecución racional del gasto. La autoridad demandada argumentó que el supuesto incremento en el gasto de celebrar dos elecciones en

⁵ En apoyo a su argumento cita el criterio contenido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 resueltas el once de mayo de dos mil veinte, y la acción de inconstitucionalidad 110/2020 resuelta el quince de febrero de dos mil veintiuno.



un periodo más corto no es un parámetro para declarar la inconstitucionalidad.⁶ En ese sentido, la autoridad sostiene que este Alto Tribunal no es competente para examinar si la duración del cargo decidida por el legislador es la más conveniente en relación con la optimización de los recursos económicos.

4.12. **Violación al principio del gasto público eficaz.** La autoridad demandada argumentó que iguales consideraciones a las sostenidas por los partidos accionantes se desestimaron en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 80/2009 y sus acumuladas 81/2009 y 82/2009, 13/2015 y 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora.** Mediante escritos presentados el veinticuatro y treinta de abril, y veintiuno de mayo de dos mil veintitrés, Alejandra López Noriega en su carácter de presidenta del Congreso del Estado de Sonora sostuvo la validez del proceso legislativo, así como de las normas impugnadas. El Congreso local en su informe argumentó razones similares a las sostenidas por el Ejecutivo local en sus informes.

6. Adicionalmente, el Congreso local argumentó la causal de improcedencia de todas las demandas establecida en la fracción II⁷ del artículo 19, en relación con el diverso 65⁸ de la Ley Reglamentaria en la materia.

7. **Opinión de la Sala Superior.** Mediante escritos presentados los días veinticuatro y treinta y uno de abril y, veintidós de mayo de dos mil veintitrés, se

⁶ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la acción de inconstitucionalidad 13/2015 resuelta el once de junio de dos mil quince; la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 resueltas el once de mayo de dos mil veinte, y la acción de inconstitucionalidad 110/2020 resuelta el quince de febrero de dos mil veintiuno.

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁸ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



tuvo por formulada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo los números SUP-OP-5/2023, SUP-OP-6/2023 y SUP-OP-8/2023.

8. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión.

9. Informe del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Por escrito recibido el veintiuno de abril de dos mil veintitrés, el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana informó que el siguiente proceso electoral local **dará inicio en el mes de septiembre de dos mil veintitrés.**⁹ Respecto de la fecha exacta informa que será definida por el Consejo General del Instituto durante la primera sesión que habrá de celebrarse la primera semana del mes de septiembre del año previo a la elección.

10. Alegatos En la presente acción de inconstitucionalidad únicamente los delegados del PAN formularon los alegatos que estimaron pertinentes.

11. Cierre de la instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, en acuerdo de veinte de junio de dos mil veintitrés, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f),¹⁰ de la Constitución

⁹ Resulta importante señalar que dicho proceso electoral será para renovar el Congreso local del Estado de Sonora y las planillas de los ayuntamientos de los municipios.

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

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

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



General y 10, fracción I,¹¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se planteó la posible contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Sonora y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. De conformidad con los artículos 41, fracción I, y 71 de la Ley Reglamentaria de la materia,¹² por un lado, se deberá precisar las normas generales objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

14. Este Tribunal Pleno concluye, derivado de un análisis integral de los escritos de demandas presentados por los partidos políticos promoventes, que las normas efectivamente impugnadas son las que a continuación se relacionan.

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.	Decreto 93 publicado en el Diario Oficial del Estado de Sonora.	AI 77/2023 (PRI). AI 82/2023 (PAN).

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

¹¹ "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; ..."

¹² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



		AI 87/2023 (MC). AI 95/2023 (PRD).
Tema 2. Violación al artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución Federal.	Artículos 22, párrafo segundo, y 69 de la Constitución Política del Estado de Sonora y artículo segundo transitorio del Decreto 93.	AI 77/2023 (PRI). AI 87/2023 (MC). AI 95/2023 (PRD).
Tema 3. Violación a diversos derechos político-electorales.	Artículos 22, párrafo segundo, y 69 de la Constitución Política del Estado de Sonora y artículo segundo transitorio del Decreto 93.	AI 77/2023 (PRI). AI 82/2023 (PAN). AI 87/2023 (MC). AI 95/2023 (PRD).
Tema 4. Violación al artículo 134 de la Constitución Federal.	Artículo segundo transitorio del Decreto 93.	AI 77/2023 (PRI). AI 82/2023 (PAN). AI 87/2023 (MC). AI 95/2023 (PRD).

15. En suma, se impugna la totalidad del Decreto 93 por vicios al procedimiento legislativo.

16. Por lo que hace a la materia de las normas, de la lectura integral de la demanda se advierte que los accionantes encaminan todos sus argumentos a impugnar la porción normativa del **artículo 22, párrafo segundo** que dispone: "La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República"; la porción normativa del **artículo 69** que dispone "y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República"; y **la totalidad del artículo segundo** transitorio del Decreto impugnado que dispone: "*Para efectos de llevar a cabo las elecciones locales y federales de manera concurrente, por única ocasión, quien resulte ser Gobernador electo del Estado de Sonora en los comicios electorales que para esos efectos se celebren el año 2027 (sic), será electo por un periodo de tres años, para que ejerza sus funciones*



a partir del día 13 de septiembre del año 2027 y hasta el día 12 de septiembre del año 2030".

III. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia¹³ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

18. En este caso, el Decreto 93 que contiene las normas impugnadas de diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Sonora fue publicado en el Boletín Oficial de la citada entidad el dos de marzo de dos mil veintitrés, por lo que el plazo transcurrió del tres de marzo al primero de abril de dos mil veintitrés.

19. Si las demandas fueron presentadas el catorce (PRI), veintisiete (PAN) y veintinueve (MC) de marzo de dos mil veintitrés se concluye que se presentaron **oportunamente**.

20. Por otra parte, el PRD envió su demanda por Correos de México el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés y dicha demanda se recibió en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha de catorce de abril de dos mil veintitrés. En estos casos, se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos de conformidad con el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria en la materia.¹⁴

¹³ **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."

¹⁴ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios



21. Adicionalmente, resulta aplicable por analogía la tesis jurisprudencial de este Alto Tribunal 35/2003 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO."¹⁵

22. Consecuentemente, si la demanda de la acción de inconstitucionalidad 95/2023 se depositó en la Oficina de Correos de México **el día treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés**, resulta claro que se promovió de manera **oportuna**.¹⁶

IV. LEGITIMACIÓN

23. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria,¹⁷

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

¹⁵ Ver tesis de jurisprudencia número P./J. 35/2003 emitida por el Pleno con rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO.". Disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1373 y registro 183578".

¹⁶ Similares consideraciones se sostuvieron en el apartado de oportunidad en la **acción de inconstitucionalidad 160/2021** resuelta el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés y aprobada por unanimidad de once votos.

En dicho asunto, el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Correos de México en Villa Álvarez Colima y, por tanto, la oportunidad de la acción se analizó conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia y se precisó que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica, se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

¹⁷ El artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia de esta resolución.



disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer lo siguiente:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducta de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

24. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.

25. **Partido Revolucionario Institucional.** El Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral.¹⁸ La acción de inconstitucionalidad 77/2023 fue promovida por Rafael Alejandro Morena Cárdenas en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, personalidad que quedó acreditada con las copias certificadas remitidas por el Instituto Nacional Electoral con oficio número INE/DJ/5461/2023.¹⁹

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

¹⁸ Ver hoja 161 de la "Promoción de Autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 946-SEPJF" del expediente electrónico.

¹⁹ Ver hoja 163 de la "Promoción de Autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 946-SEPJF" del expediente electrónico.



26. De conformidad con la fracción XVI²⁰ del artículo 89 de los Estatutos del PRI, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional está legitimado para representar a dicho partido ante toda clase de tribunales.

27. **Partido Acción Nacional.** El Partido Acción Nacional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral.²¹ La acción de inconstitucionalidad 82/2023 fue promovida por Marko Antonio Cortés Mendoza en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, personalidad que quedó acreditada con las copias certificadas remitidas por el Instituto Nacional Electoral, con oficio número INE/DJ/5745/2023.²²

28. Conforme al inciso a)²³ del artículo 53 y, el inciso a)²⁴ del diverso 57 de los Estatutos Generales del referido partido se desprende que el Presidente del

²⁰ **Artículo 89.** La persona titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

"XVI. Ocurrir en representación del Partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución; ..."

²¹ Ver hoja 60 de la "Promoción de autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 986-SEPJF", del expediente electrónico.

²² Ver hojas 58 y 62 de la "Promoción de autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 986-SEPJF", del expediente electrónico.

²³ **Artículo 53.** Son facultades y debes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; ..."

²⁴ **Artículo 57.** La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; ..."



Comité Ejecutivo Nacional está legitimado para representar a dicho partido ante toda clase de tribunales.

29. Movimiento Ciudadano. Movimiento Ciudadano es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral.²⁵ La acción de inconstitucionalidad 87/2023 fue promovida por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Benjamín Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortíz Hernández, Lucía Alejandra Puente García y Juan Zavala Gutiérrez, en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional, personalidad que quedó acreditada con las copias certificadas remitidas por el Instituto Nacional Electoral con oficio número INE/DJ/5745/2023.²⁶

30. Conforme al inciso a),²⁷ párrafo 2 del artículo 20 de los Estatutos de dicho partido, la Comisión Operativa es el órgano que ostenta la representación política y legal de la dirección nacional de dicho instituto político.

31. Partido de la Revolución Democrática. La acción de inconstitucionalidad 95/2023 fue promovida por el Partido Revolución Democrática. El Partido de la Revolución Democrática del Estado de Sonora es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral y acreditado ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.²⁸ La acción de inconstitucionalidad 95/2023 fue promovida por Joel Francisco Ramírez Bobadilla en su

²⁵ Ver hoja 169 de la "Promoción de autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 986-SEPJF", del expediente electrónico.

²⁶ Ver hoja 171 de la "Promoción de autoridad (Instituto Nacional Electoral), desahogo de requerimiento folio 986-SEPJF", del expediente electrónico.

²⁷ **Artículo 20.** De la Comisión Operativa Nacional ...

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9 de los Estatutos. ..."

²⁸ Ver hoja 3 de la "Promoción de autoridad (Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de participación ciudadana), remisión de constancias, cumplimiento a requerimiento folio 1181-SEPJF", del expediente electrónico".



carácter de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Sonora, personalidad que se acreditada en virtud de la constancia emitida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, con oficio número IEEyPC/PRESI-0795/2023.²⁹

32. Conforme a la fracción IV³⁰ del apartado B del artículo 48 del Estatuto de dicho partido, el Presidente Estatal tiene la atribución de representar al Partido Nacional cuando así lo determine la Dirección Nacional Ejecutiva. En ese sentido, Joel Francisco Ramírez Bobadilla acredita su personalidad como apoderado legal para pleitos y cobranzas y actos de administración en las hojas cincuenta y dos a cincuenta y siete de la demanda.

33. Ahora bien, este Alto Tribunal considera que se tiene por acreditado el requisito material de impugnación de todas las demandas presentadas por los partidos políticos en tanto que las normas que se cuestionan son materia electoral.

34. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido³¹ que para determinar si una norma es electoral no es necesario atender a un criterio nominal ni a su pertenencia a un código electoral, sino que dicha categorización dependerá en parte de su contenido material. Es decir, la calificación de que una norma sea electoral para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuesto que la propia norma regula.

35. Para ese efecto, se ha considerado como parte de la materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los

²⁹ Ver hoja 4 de la "Promoción de autoridad (Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de participación ciudadana), remisión de constancias, cumplimiento a requerimiento folio 1181-SEPJF", del expediente electrónico".

³⁰ **"Artículo 48.** Son funciones de la Dirección Estatal Ejecutiva las siguientes:
"Apartado B. De la Presidencia Estatal.

"IV. Representar legalmente al Partido, cuando así lo determine la Dirección Nacional Ejecutiva."

³¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, aprobadas en la parte que interesa por unanimidad de once votos y resuelta el once de mayo de dos mil veinte.



procesos electorales, sino también a las que "deban influir en ellos de una manera o de otra"³² o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales.³³

36. En el caso las reformas impugnadas a la Constitución local tienen por objeto establecer la concurrencia de las elecciones del Gobernador con las del Ejecutivo Federal, por lo que están estrechamente vinculadas con la materia electoral en tanto que establecen un aspecto fundamental de la organización de las elecciones, como lo es la fecha de su celebración.

37. En suma, las demandas presentadas fueron hechas por partes **legitimadas**, toda vez que se trata de diversos partidos con registro acreditado ante autoridades electorales correspondientes y fueron suscritas por quienes cuentan con la facultad para presentarlos. Por último, se tiene por acreditado el requisito material relativo a que las normas señaladas son materia electoral.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. La procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por el Poder Legislativo local.

39. Al respecto, el Congreso local solicitó el sobreseimiento de todas las demandas de acción de inconstitucionalidad en tanto que se actualiza las causas de improcedencia previstas en los artículos 19 en su fracción II³⁴ en relación con el 65³⁵ de la Ley Reglamentaria en la materia.

³² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 25/99 emitido por el Pleno con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.". Disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 255 y registro 194155.

³³ Véase en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, aprobadas por unanimidad de once votos y resuelta el once de mayo de dos mil veinte.

³⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

³⁵ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con



40. En otras palabras, la autoridad demandada argumentó que resultan aplicables las causales de improcedencia de la controversia constitucional a las acciones de inconstitucionalidad. En ese sentido, sostiene que resulta aplicable la causal de improcedencia establecida en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, según la cual la controversia constitucional es improcedente cuando se impugnan normas generales o actos en materia electoral y solicita que se sobresean las acciones interpuestas por los partidos aplicando ese precepto.

41. Este Alto Tribunal considera **infundado** el argumento en tanto que la causal de improcedencia específica que invoca el Congreso local no resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

42. Al respecto, la Constitución Federal legitima a los partidos políticos para impugnar mediante acciones de inconstitucionalidad leyes en materia electoral que se contrapongan con la Constitución Federal. En ese sentido, el inciso f)³⁶ de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán impugnar leyes electorales federales o locales; mientras que los partidos políticos con registro en una entidad federativa podrán reclamar exclusivamente leyes electorales expedidas por la legislatura de la entidad.

43. Por otro lado, si bien el artículo 19 de la Ley Reglamentaria es, en lo general, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, lo cierto, es que en la propia Ley Reglamentaria prevé de manera expresa que la causal de impro-

excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

³⁶ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."



cedencia señalada por el Congreso local no será aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

44. Así, el artículo 65³⁷ prevé que en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causales de improcedencia establecidas en el diverso 19, **con excepción de su fracción II**. Por lo tanto, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso local dado que no resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición expresa de la Ley Reglamentaria.

45. Idénticas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos³⁸ en la **acción de inconstitucionalidad 132/2020** resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

VI. ESTUDIO DE FONDO

46. El estudio de los conceptos de invalidez planteados por los partidos accionantes se llevará a cabo por temas, en el orden en el que se sintetizaron en el apartado correspondiente.

VI.1. Tema 1. Vicios al proceso legislativo

47. De manera previa al estudio de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, este Alto Tribunal debe estudiar de manera preferente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo puesto que, de resultar fundados, daría lugar a la invalidez total del Decreto impugnado.³⁹

³⁷ **"Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

³⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, competencia, oportunidad, legitimación, a las causas de improcedencia y precisión de las normas impugnadas.

³⁹ Ver acción de inconstitucionalidad número P./J. 32/2007 emitida por el Pleno con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN



De acuerdo con los partidos políticos, el proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado tiene diversos vicios de invalidez, a saber: **i)** la falta de espacios de participación ciudadana en materia de parlamento abierto, así como de consulta a los partidos políticos; **ii)** la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas; y, **iii)** la falta de motivación de la segunda lectura y de evaluación de impacto presupuestario.

VI.1.a. Parlamento abierto y falta de consulta a partidos políticos

48. Los accionantes argumentaron que el Congreso local no observó las obligaciones de parlamento abierto previstas en el artículo 29 de la Constitución local. Además, el PAN argumentó que, como parte del procedimiento de parlamento abierto, el Congreso local debió de consultar de manera previa a los partidos políticos y que dicha etapa debe considerarse un requisito procedimental siempre que se modifique la Constitución local en materia de elección del titular del Poder Ejecutivo local. Por ello, estiman que existe un vicio al procedimiento legislativo con potencial invalidante.

49. Este Tribunal Pleno estima **infundados** los argumentos planteados porque, por un lado, sí se generaron espacios de participación ciudadana en materia de parlamento abierto y, por otro lado, no es un vicio al procedimiento la falta de dichos espacios en tanto que ni la legislación local, ni la Constitución Federal prevén una obligación expresa.

50. Adicionalmente, es **infundado** el argumento relativo a que el Congreso local debe realizar una consulta previa a los partidos políticos antes de reformar la Constitución local en virtud de que no existe una obligación convencional o constitucional de consultarlos de manera previa a la emisión de una norma, fuera de los órganos de representación popular.

EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.". Disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 776 y registro 170881.



51. Para llegar a esta conclusión se analizarán **(A)** los pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violaciones relacionadas con parlamento abierto, así como **(B)** el marco legislativo que rige las obligaciones de parlamento abierto en el Estado de Sonora. Posteriormente, **(C)** se contrastará el procedimiento legislativo que siguió el Dictamen impugnado.

A. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las obligaciones de parlamento abierto

52. Los ejercicios de parlamento abierto representan, en términos muy generales, mecanismos de deliberación pública a través de los cuales los órganos legislativos abren espacios de participación a la ciudadanía y/o a funcionarios especializados en alguna materia para que incidan en el diseño de las normas que pretenden aprobar.

53. Como ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el propósito de estos ejercicios de transparencia es variado. Comprende desde obtener comentarios de expertos en relación con un determinado tema para optimizar la eficacia los cambios normativos propuestos, hasta medir el grado de aceptación ciudadana frente a ellos.⁴⁰ Por esta razón, un parlamento abierto normalmente suele tener lugar cuando el contenido de las normas propuestas versa sobre temas de gran relevancia social y/o interés para la ciudadanía.

54. Tal como sostuvo el Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**⁴¹ y, **71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023**,⁴² los ejercicios de parlamento abierto son herramientas válidas y deseables en cualquier sociedad democrática. No obstante, como regla general, no representan un requisito constitucional que los órganos legislativos deban

⁴⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 92/2023 y 93/2023, resueltas el veintidós de junio de dos mil veintitrés, párr. 89.

⁴¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés.

⁴² Véase la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 92/2023 y 93/2023, resueltas el veintidós de junio de dos mil veintitrés.



observar para que las normas que expidan sean válidas. Por lo tanto, la omisión de realizarlos generalmente no se considera una violación a las normas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo.

55. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁴³ que, aun cuando los ejercicios de parlamento abierto son relevantes para una sociedad democrática porque dan un papel de mayor protagonismo a la ciudadanía en la toma de decisiones, no existe una obligación constitucional o convencional para que los órganos legislativos del país lleven a cabo *necesariamente* ejercicios de parlamento abierto. Más bien, se trata de facultades discrecionales al alcance del Congreso de la Unión y los Congresos locales para involucrar a la ciudadanía en general y/o a personas u organizaciones expertas en la elaboración de las normas jurídicas que pretendan aprobar, con independencia del tema sobre el que versen las propuestas.

56. Por otra parte, el hecho de que los ejercicios de parlamento abierto sean útiles para la optimización de ciertos derechos humanos –como sin duda acontece con los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión, previstos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales– de ello no se sigue que la omisión de llevar a cabo tales ejercicios vulnere esos derechos. Además, este Tribunal Pleno también ha reconocido que en la democracia participativa existen diversos mecanismos para garantizar los derechos humanos de acceso a la información y de libertad de expresión y, por tanto, éstos van mucho más allá de la participación directa de la ciudadanía y/o de expertos en la elaboración de las leyes que expidan sus representantes.

57. En ese sentido, este Alto Tribunal ha sostenido⁴⁴ que descartar el uso de mecanismos que puedan potenciar un derecho fundamental no es conceptualmente lo mismo que vulnerar ese derecho. Asimismo, se ha reconocido expresamente que "los derechos humanos frecuentemente tienen la posibilidad

⁴³ Véase la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resueltas el seis de diciembre de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de diez votos, párrs. 100 a 109.

⁴⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, párrafo 111, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho.



jurídica de cumplirse en un grado mayor dependiendo del contexto⁴⁵ y, por consiguiente, su contenido específico puede variar en función de las necesidades de cada región.

58. Por último, este Tribunal Pleno ha dicho que la ausencia de ejercicios de parlamento abierto no quiere decir que se vulneren los principios de representatividad y democracia previstos en el artículo 40 de la Constitución Federal,⁴⁶ pues en el orden jurídico mexicano los ciudadanos son representados por aquellas personas a quienes previamente designaron en elecciones libres, auténticas y periódicas. En suma, los ejercicios de participación ciudadana en la formación de las leyes no operan como sustitutos de la democracia representativa, sino como complementos.

59. Similares consideraciones se adoptaron por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023⁴⁷ y 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.⁴⁸

B. Marco legal que rige la figura de parlamento abierto en el Estado de Sonora

⁴⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, párrafo 39, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho.

⁴⁶ **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."

⁴⁷ Aprobada el ocho de mayo de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parlamento abierto", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo.

⁴⁸ Se aprobó el veintidós de junio de dos mil veintitrés por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo".



60. Aun cuando este Tribunal Pleno ha sido de la opinión de que, estrictamente hablando, no existe una obligación constitucional de llevar a cabo ejercicios de parlamento abierto como requisito de validez del procedimiento legislativo, las entidades federativas pueden válidamente incorporar mecanismos de participación ciudadana en su proceso de formación de leyes.

61. En los casos en los que una entidad federativa incorpora en su legislación ciertas reglas que rigen la manera en la que los ciudadanos pueden participar en los procedimientos de "parlamento abierto", entonces dichas reglas se vuelven obligatorias para los órganos legislativos que se autoimpusieron estos procedimientos. Dicha obligatoriedad deriva directamente de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

62. De esta manera, la ciudadanía, organizaciones civiles, instituciones educativas, o cualquier otra persona moral destinataria de las normas de parlamento abierto generan una expectativa legítima de participación en el procedimiento de creación de leyes, conforme a los procedimientos que hubiera emitido el Congreso de la entidad federativa. En consecuencia, los órganos legislativos no pueden privar a estos sujetos de su derecho de participación en la creación de normas de manera arbitraria.

63. Ahora bien, según se relató en el subapartado anterior, este Tribunal Pleno ha reiterado que la obligación de llevar a cabo procedimientos de parlamento abierto no está prevista en la Constitución Federal. De esta manera, el contenido de las obligaciones a las que se sujetan los Congresos locales en términos de parlamento abierto, serán las que ellos mismos hayan legislado y se hayan autoimpuesto.

64. En ese orden, el artículo 29⁴⁹ de la Constitución local establece que el Congreso del Estado de Sonora actuará como parlamento abierto y que se regirá por los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas,

⁴⁹ **Artículo 29.** El ejercicio del Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes del Pueblo, denominada 'CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA', el cual actuará como Parlamento Abierto y se regirá por los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información."



evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

65. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (en adelante, "Ley Orgánica") establece en el artículo 11 Bis⁵⁰ que el Congreso del Estado promoverá la participación e inclusión, la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la ética y la probidad parlamentaria por medio de la figura de parlamento abierto. Además, establece que los diputados observarán los principios de parlamento abierto para fomentar la participación ciudadana.

66. A nivel reglamentario, la Ley Orgánica establece que es un principio del parlamento abierto la participación ciudadana. En la citada ley, la participación ciudadana se entiende como la promoción de la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas "mediante los mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población".⁵¹

67. Además, el Congreso local deberá observar lo siguiente de conformidad con la Ley Orgánica en materia de parlamento abierto:

- Aprobar un plan de acciones de parlamento abierto en el cual se establecerá las bases para su debida implementación y funcionamiento.⁵²

⁵⁰ **Artículo 11 BIS.** El Congreso del Estado, a través de la figura de parlamento abierto, que se entiende como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el Poder Legislativo, promoverá la participación e inclusión, la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la ética y la probidad parlamentaria. Los diputados en el ejercicio de sus funciones observarán y atenderán los principios de parlamento abierto con la finalidad de fomentar la participación ciudadana."

⁵¹ **Artículo 11 BIS 1.** Se considerarán y entenderán para este Congreso del Estado, como principio de parlamento abierto, al menos lo siguientes:

II. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promover la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizando mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello. ..."

⁵² **Artículo 11 BIS 1. ...**

"El Congreso del Estado aprobará el Plan de Acciones de Parlamento Abierto, en los cuales se establecerán las bases para su debida implementación y funcionamiento. ..."



- Contar con un apartado en la página web del Congreso donde se publicará y mantendrá actualizada la información relacionada con la implementación del parlamento abierto y disponible para la ciudadanía en general.⁵³
- Conformar un Comité Técnico Asesor del parlamento abierto que emita opiniones y recomendaciones sobre la implementación de la figura de parlamento abierto a la Presidencia de la Mesa Directiva y coadyuvará en la elaboración del plan de acciones de parlamento abierto.⁵⁴
- El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado, la Unidad de Transparencia y la Dirección General Jurídica del Congreso serán las áreas técnicas ejecutorias de los trabajos para la implementación del parlamento abierto.⁵⁵
- Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, con la finalidad de enriquecer

⁵³ **"Artículo 11 BIS 2.** El Congreso del Estado contará con un apartado en su página de internet, donde publicará y mantendrá actualizada la información relacionada con la implementación del parlamento abierto, disponible para la ciudadanía en general."

⁵⁴ **"Artículo BIS 4.** El Congreso del Estado, conformará un Comité Técnico Asesor del Parlamento Abierto, el cual será honorífico y estará conformado por 7 integrantes y contribuirá al desarrollo, fortalecimiento y seguimiento de la implementación de la figura del parlamento abierto en el Estado.

"Para la conformación de dicho Comité, se deberá lanzar convocatoria pública, elaborada por la Comisión que designe el Pleno del Congreso, dirigida a personas que no integren la legislatura y sus cuerpos de trabajo, como académicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos nacionales e internacionales y/o de la actividad privada.

"La Secretaría Técnica del Comité recaerá en el comisionado o comisionada designado por el propio Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

"El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, la Unidad de Transparencia y la Dirección General Jurídica del Congreso del Estado, serán las áreas técnicas ejecutorias de los trabajos para la implementación del parlamento abierto.

"El Comité Técnico Asesor emitirá opiniones y recomendaciones sobre la implementación de la figura del parlamento abierto a la Presidencia de la Mesa Directiva y coadyuvará en la elaboración del Plan de Acciones de Parlamento Abierto."

⁵⁵ **"Artículo BIS 4. ...**

"El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, la Unidad de Transparencia y la Dirección General Jurídica del Congreso del Estado, serán las áreas técnicas ejecutorias de los trabajos para la implementación del parlamento abierto."



los temas de debate y donde se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado.⁵⁶

- Habilitar en la página de internet del Congreso del Estado un apartado para dar espacio y voz a los agentes sociales, entendiéndose éstos como los ciudadanos, las instituciones, grupos, colectivos, asociaciones y organizaciones que directa o indirectamente sean relacionados con una iniciativa en específico, para que éstos hagan llegar sus comentarios, opiniones y observaciones.⁵⁷

- Hacer públicas las reuniones celebradas con cabilderos, así como en su caso, entregar una copia de cualquier documento recibido por parte de representantes de grupos de interés.⁵⁸

68. Adicionalmente, el artículo 170⁵⁹ de la Ley Orgánica establece que la agenda legislativa deberá incluir la agenda ciudadana que se genera con motivo

⁵⁶ **"Artículo 11 BIS 3.** Para la implementación del parlamento abierto, aunado a lo que establezcan sus Lineamientos, el Congreso del Estado observará por lo menos lo siguiente:

"B) En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"I. Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, donde, con la finalidad de enriquecer los temas de debate, se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un esquema y vía de interacción mucho más rápida y oportuna que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones."

⁵⁷ **"Artículo 11 BIS 3. ...**

"B) En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"II. Habilitar en la página de internet del Congreso del Estado, un apartado para dar espacio y voz a los agentes sociales, entendiéndose éstos como los ciudadanos, las instituciones, grupos, colectivos, asociaciones y organizaciones que directa o indirectamente sean relacionados con una iniciativa en específico, para que éstos hagan llegar sus comentarios, opiniones y observaciones, posibilitando y facilitando con ello, la participación, debiendo en su caso, fomentar la comparecencia directa de los mismos, ante las propias comisiones dictaminadoras."

⁵⁸ **"Artículo 11 BIS 3. ...**

"C) En materia de Ética y Probidad:

"II. Hacer públicas las reuniones celebradas con cabilderos, así como en su caso, entregar una copia de cualquier documento recibido por parte de representantes de grupos de interés."

⁵⁹ **"Artículo 170.** La Agenda Legislativa Común del Poder Legislativo será acordada dentro de los treinta días hábiles posteriores al inicio de cada legislatura y podrá actualizarse cada dos periodos ordinarios de sesiones, dentro de los treinta días hábiles posteriores al inicio del año de ejercicio.



de la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos para la implementación del parlamento abierto.

69. En suma, la Constitución local mandata al Congreso local a actuar como un parlamento abierto y, en ese sentido, la Ley Orgánica pormenoriza las actividades que deberá observar la autoridad legislativa.

70. Como puede observarse, existen diversas obligaciones que no están directamente relacionadas con el proceso de creación del Decreto impugnado, sino que representan derechos de participación de la ciudadanía para involucrarse en las actividades del Congreso del Estado de Sonora en un sentido mucho más amplio.

C. Etapas relevantes del procedimiento legislativo que siguió el Dictamen impugnado

71. De los autos e informe del Congreso del Estado de Sonora⁶⁰ se observa que el proceso legislativo que siguió el Decreto impugnado consistió en lo siguiente:

- **Presentación de la iniciativa:** el quince de septiembre de dos mil veintidós el Gobernador del Estado de Sonora, Francisco Alfonso Durazo Montaña, presentó una iniciativa con proyecto de ley que reforma los artículos 22, segundo párrafo, 46 y 69 de la Constitución Política del Estado de Sonora.⁶¹

- **Turno a comisiones:** el veinte de septiembre del mismo año, mediante publicación de la **gaceta parlamentaria número 1527**,⁶² la presidencia del Congreso

"La Agenda Legislativa Común se elaborará sin perjuicio del derecho contenido en el artículo 53 de la Constitución Política del Estado y demás asuntos que se acuerden tratar por el pleno del Congreso del Estado.

"En la elaboración de la Agenda Legislativa Común, se deberá de incluir la agenda ciudadana que se genere con motivo de la participación de la ciudadanía, a través de los mecanismos para la implementación del Parlamento Abierto en el Congreso del Estado."

⁶⁰ Informe del Congreso del Estado de Sonora de la acción de inconstitucionalidad 77/2023, hojas 25 a 34.

⁶¹ "Cuaderno de pruebas: Poder Legislativo del Estado de Sonora", ver "INICIATIVA", página 2.

⁶² Gaceta parlamentaria número 1527, disponible para su consulta en: <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=4601>.



turnó la iniciativa impugnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su análisis y dictaminación.

• **Publicación de la iniciativa en la página web del Congreso:** de acuerdo con los informes del Congreso del Estado, el veintitrés de septiembre de dos mil veintidós se publicó en la página del Congreso del Estado el contenido de la Iniciativa, específicamente en el apartado de asuntos turnados a comisión.⁶³ De igual manera, la Iniciativa se publicó en el apartado de transparencia de la página del Congreso local, de conformidad con el artículo 72, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁶⁴

• **Invitación para el análisis en la Comisión dictaminadora:** el once de noviembre del dos mil veintidós, mediante publicación de la **gaceta parlamentaria número 1565**,⁶⁵ el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales citó a los integrantes de la Comisión el día veintinueve de noviembre del mismo año para el análisis, discusión y en su caso, dictaminación de la iniciativa impugnada.

• **Mesas de trabajo:** de acuerdo con los informes del Congreso del Estado, en cumplimiento de sus obligaciones de parlamento abierto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales realizó dos mesas de trabajo: la primera, el dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, en la ciudad de Hermosillo⁶⁶ y, la segunda, el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, en la ciudad de Nogales.⁶⁷

⁶³ Disponible para su consulta en, http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Asunto/LXIII_1_2003

⁶⁴ "Cumplimiento de Obligaciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Sonora, artículo 72, fracción VII, en: <http://www.congresoson.gob.mx/transparencia/LeyGeneralDeTransparencia>.

⁶⁵ Gaceta número 1565, disponible para su consulta en: <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=4659>.

⁶⁶ "Realizan Parlamento Abierto sobre iniciativa para concurrencia de elecciones", publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Sonora, en: <http://www.congresoson.gob.mx/Organizacion/Nota?id=3550>.

⁶⁷ El Congreso del Estado de Sonora en su informe adjunta los siguientes sitios web donde se hace constar la reunión de parlamento abierto: https://www.facebook.com/watch/live/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=DTfniY&ref=watch_permalink&v=665115585003807 y, <https://nuevodía.mx/2022/11/25/realiza-azalia-guevara-parlamento-abierto-en-nogales>.



• **Discusión y aprobación del Dictamen:** el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales discutió y aprobó el dictamen de la iniciativa impugnada. En esa misma fecha, en la **gaceta parlamentaria número 1576**,⁶⁸ se publicó el orden del día de la sesión de primero de diciembre de dos mil veintidós, donde se discutiría el dictamen de la Comisión con proyecto de ley que ahora se analiza. Asimismo, se publicó el contenido completo del dictamen de la Comisión, en el que también consta que se solicitó de manera anticipada la dispensa de trámite de segunda lectura, por ser de obvia resolución, con el objeto de que fuera discutido y decidido en la misma sesión en la que se dio la primera lectura.

• **Discusión del dictamen en el Pleno del Congreso:** el primero de diciembre del mismo año, se dio lectura del dictamen impugnado y al concluir la presidencia del Congreso sometió la dispensa de trámite de segunda lectura la cual fue **aprobada por mayoría en votación económica**.⁶⁹

Después, el dictamen se puso a discusión en lo general donde participaron un total de ocho diputadas y diputados del Congreso local. Por un lado, cuatro diputados se pronunciaron en contra durante su participación, a saber, Trujillo Llanes, López Noriega, Higuera Esquer y Russo Salido; por otro lado, cuatro diputados se pronunciaron a favor durante su participación, a saber, Solís García, Terán Villalobos, Orduño Fragoza y Mendoza Ruiz.⁷⁰

En seguida, el dictamen fue **aprobado, en lo general, en votación económica por una mayoría de veinticinco votos a favor,⁷¹ siete en contra⁷²** y con

⁶⁸ Gaceta parlamentaria número 1576, disponible para su consulta en: <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=4681>.

⁶⁹ Votaron en contra de la dispensa las y los diputados: (1) López Noriega; (2) Montañón Palomares; (3) Gutiérrez Jiménez; (4) Trujillo Llanes; (5) Riversa Grijalva; (6) Russo Salido; (7) De Lucas Hopkins.

⁷⁰ Versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Sonora de primero de diciembre de dos mil veintidós, páginas 47 a 74. Disponible para su consulta en: <http://intranet.congresoson.gob.mx:82/Publico/Documento/36016>.

⁷¹ Votaron **a favor** del dictamen las y los diputados: (1) Barreras Samaniego Diana Karina; (2) Bours Corral Claudia Zulema; (3) Castelo Montañón Héctor Raúl; (4) Castro Castro Óscar Eduardo; (5) Castro Urquijo María Jesús; (6) Castro Valenzuela Ernestina; (7) Córdova Buzani Brenda Lizeth; (8) Cota Ponce Beatriz; (9) Gaytán Sánchez María Alicia; (10) Guevara Espinoza Azalia; (11) Higuera Esquer



una inasistencia.⁷³ Por último, sin que hubiese discusión en lo particular, el Pleno del Congreso aprobó el dictamen en votación económica por la misma **mayoría de veinticinco votos a favor, siete en contra** y con **una inasistencia**.

• **Aprobación de la mayoría de los municipios:** en el acta de sesión del diez de enero de dos mil veintitrés se advierte que se dio lectura al punto de acuerdo por el que se resuelve enviar para su publicación la Ley número 93 que contiene las reformas impugnadas en virtud de que fue aprobada por una mayoría de cuarenta y nueve municipios del Estado de Sonora.⁷⁴

Después, la presidencia puso a consideración la solicitud para declarar el punto de acuerdo con el carácter de urgente y obvia resolución y, por tanto, dispensar el trámite de la Comisión. Al respecto, la dispensa fue aprobada en votación económica por unanimidad de votos y, acto seguido, se aprobó el punto de acuerdo en votación económica por la misma unanimidad sin que hubiere participación alguna.⁷⁵

• **Publicación en el Diario Oficial del Estado:** el dos de marzo de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial del Estado de Sonora se publicó el Decreto 93 que contiene las normas impugnadas.⁷⁶

72. De la revisión del procedimiento legislativo, este Alto Tribunal estima **infundados** los conceptos de invalidez relativos a que el Congreso del Estado

Alma Manuela; (12) Lugo Moreno Ricardo; (13) Mendoza Ruiz Jacobo; (14) Orduño Fragoza Sebastián Antonio; (15) Ramírez Morales José Rafael; (16) Robles Higuera Luis Arturo; (17) Sallard Hernández Elia Sahara; (18) Silva Gallardo Rebeca Irene; (19) Solís García Iram Leobardo; (20) Taddei Arriola Ivana Celeste; (21) Terán Villalobos Paloma María; (22) Trujillo Fuentes Fermín; (23) Valenzuela Muñoz Próspero; (24) Vélez de la Rocha Margarita; (25) Zárate Félix Karina Teresita.

⁷² Votaron **en contra** del dictamen las y los diputados: (1) De Lucas Hopkins Ernesto; (2) Gutiérrez Jiménez José Armando; (3) López Noriega Alejandra; (4) Montaña Palomares María Sagrario; (5) Rivera Grijalva Natalia; (6) Russo Saludo Jorge Eugenio; (7) Trujillo Llanes Rosa Elena.

⁷³ Inasistencia: (1) Munro Jr. Ernesto Roger.

⁷⁴ Versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Sonora de diez de enero de dos mil veintitrés, páginas 7 a 10. Disponible para su consulta en: <http://intranet.congresoson.gob.mx:82/Publico/Documento/36019>.

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Ídem.



de Sonora no generó los espacios de participación ciudadana y, por lo tanto, violó sus obligaciones de parlamento abierto.

73. Por lo que hace a las obligaciones que se derivan del artículo 29 de la Constitución local, este Tribunal Pleno considera que las reuniones de trabajo señaladas por el Congreso local **sí son espacios de participación ciudadana** de acuerdo con la normativa aplicable al parlamento abierto, conforme a la fracción I del inciso B del artículo 11 bis 3 de la Ley Orgánica. De igual manera, se estima que la publicación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo local se enmarca dentro de las obligaciones previstas en la fracción II del inciso A del artículo 11 bis 3 de la Ley Orgánica.⁷⁷

74. Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso local establece en el artículo 11 Bis 3 que, para la implementación de parlamento abierto, el Congreso local deberá promover la participación mediante "audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros" procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones. Además, dispone que la finalidad de los espacios de participación mencionados es enriquecer los temas de debate y para que se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso local.⁷⁸

⁷⁷ **"Artículo 11 BIS 3. ...**

"A. En materia de Transparencia y Acceso a la información: ...

"II. Publicar en archivos digitales los documentos en versión pública de las iniciativas, así como sus resoluciones y/o dictámenes, y cualquier otro tipo de documentación que se genere con motivo de su discusión.

"B. En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"I. Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, donde, con la finalidad de enriquecer los temas de debate, se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un esquema y vía de interacción mucho más rápida y oportuna que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones."

⁷⁸ **"Artículo 11 BIS 3. ...**

"B. En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"I. Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, donde, con la finalidad de enriquecer los temas de debate, se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado,



75. La disposición referida establece diversas maneras de promover espacios de participación ciudadana en los procesos legislativos, por ejemplo, audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios y talleres. Sin embargo, dichos espacios no son las únicas maneras para promover la participación en tanto que la disposición referida señala "entre otras", lo que permite al legislador realizar un espacio distinto al previsto por la disposición.

76. No obstante, dichos espacios se entenderán relacionados con la figura de parlamento abierto siempre que tengan la finalidad de "enriquecer los temas de debate [y/o], se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que presenten al Congreso local".

77. Adicionalmente, la Ley Orgánica no establece un proceso o lineamientos en lo particular para la correcta elaboración de los espacios de participación ciudadana, tampoco establece cuántos espacios de participación se deberán realizar para una iniciativa o con cuánto tiempo se deberán de realizar previo a su aprobación. Tampoco la normativa exige un número de personas o señala que se deberá contar con la participación de un sector en específico de la población.

78. En el caso en concreto, de acuerdo con el Congreso local se realizaron dos mesas de trabajo en las que se presentó la iniciativa impugnada y se recabaron las opiniones de diversos sectores de la sociedad civil organizada y de autoridades en la entidad.

79. La primera mesa de trabajo se realizó el día dieciséis de noviembre de dos mil veintidós en el municipio de Hermosillo. En esta mesa de trabajo el Congreso local señaló que estuvieron presentes el diputado Jacobo Mendoza Ruiz y la diputada Azalia Guevara, Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; así como Rafael Ramírez Villaescusa, abogado general de la Universidad de Sonora; el maestro Alberto Hazz Díaz, Presidente del Instituto Sonorense de Administración Pública; Leopoldo González

procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un esquema y vía de interacción mucho más rápida y oportuna que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones."



Allard, Presidente del Tribunal Estatal Electoral; Nery Ruiz Araiza, Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y, Eduardo Sánchez Moreno, representante del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

80. Al respecto, en la primera mesa de trabajo se discutió la iniciativa impugnada donde los participantes formularon diversas opiniones, las cuales, se publicaron en una nota informativa en la página oficial del Congreso local.⁷⁹

81. La segunda mesa de trabajo se realizó el día veintitrés de noviembre del mismo año en la Ciudad de Nogales. En esa mesa de trabajo el Congreso local señaló que estuvieron presentes el diputado Jacobo Mendoza Ruiz y la diputada Azalia Guevara, Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; así como diversos síndicos, regidores, personal de aduana, y algunos presidentes de los partidos políticos siguientes: Partido del Trabajo, Partido Acción Nacional, Partido Encuentro Social y el Partido Verde Ecologista de México. Además, estuvieron presentes el Director de INDEX, el Director del Consejo Empresarial de Nogales, el representante de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora y el rector de la Universidad de Sonora.

82. En la segunda mesa de trabajo se dio lectura de la iniciativa impugnada para conocimiento de los participantes. Acto seguido se explicó el contexto de la iniciativa a partir de las reformas a la Constitución Federal en materia electoral de 2007, asimismo, se expuso que el motivo de la concurrencia era dar oportunidad al Estado para concordar los proyectos y programas con el Gobierno Federal. Así, en dicho espacio los participantes pudieron realizar diversas opiniones respecto de la iniciativa impugnada. Por último, la reunión de trabajo se transmitió por redes sociales.⁸⁰

83. Por tanto, este Alto Tribunal considera que las mesas de trabajo realizadas por la Comisión dictaminadora cumplen con lo dispuesto en el artículo 11

⁷⁹ "Realizan Parlamento Abierto sobre iniciativa para concurrente de elecciones". Disponible en: <http://www.congresoson.gob.mx/Organizacion/Nota?id=3550>.

⁸⁰ Transmisión de la reunión de trabajo en la Ciudad de Nogales mediante redes sociales, disponible en: https://www.facebook.com/SucesosNogales/videos/665115585003807/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=DTfniY.



Bis 3 de la Ley Orgánica. En otras palabras, las mesas de trabajo fueron espacios de participación ciudadana que tuvieron la finalidad de dar a conocer la iniciativa impugnada, así como recabar la opinión de diversos sectores de la población.

84. De ahí que, este Alto Tribunal considere que las mesas de trabajo realizadas los días diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, en la ciudad de Hermosillo y, el veintitrés de noviembre del mismo año, en la ciudad de Nogales, **son espacios de participación ciudadana en materia de parlamento abierto** en términos de la fracción I⁸¹ del inciso B del artículo 11 Bis 3 la Ley Orgánica del Congreso local.

85. Adicionalmente, este Alto Tribunal considera que el Congreso local cumplió con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información en tanto que se publicó en la página oficial del Congreso la iniciativa que dio origen al Decreto impugnado junto con la información requerida en la fracción VII⁸² del artículo 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

86. Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno considera que **no le asiste la razón** a los partidos accionantes cuando afirman que el Congreso local no generó espacios de participación con la ciudadanía y, por lo tanto, incumplió sus obligaciones conforme al artículo 29 de la Constitución local.

⁸¹ **"Artículo 11 Bis 3.** Para la implementación del parlamento abierto, aunado a lo que establezcan sus Lineamientos, el Congreso del Estado observará por lo menos lo siguiente:

"B) En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"I. Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, donde, con la finalidad de enriquecer los temas de debate, se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un esquema y vía de interacción mucho más rápida y oportuna que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones. ..."

⁸² **"Artículo 72.** Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

"VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas; ..."



87. En cualquier caso, este Tribunal Pleno considera que el Congreso local no está obligado a realizar todas y cada de las actividades que prevé la Ley Orgánica en materia de Parlamento Abierto al conducir sus distintas labores legislativas.

88. Si bien es cierto que la Constitución local establece en el artículo 29⁸³ que el Congreso local "actuará" como parlamento abierto, también se observa que la Ley Orgánica establece las bases y actividades que deberá observar la autoridad legislativa en la materia.

89. Por un lado, Ley Orgánica en el artículo 11 Bis define al parlamento abierto como una forma de interacción entre la ciudadanía y el Poder Legislativo y, establece que el Congreso "promoverá" la participación e inclusión parlamentaria. Además, la norma establece que los diputados "atenderán" los principios de parlamento abierto con la finalidad de fomentar la participación ciudadana.⁸⁴ Por otro lado, la fracción I⁸⁵ del inciso B del artículo 11 Bis 3 del mismo ordenamiento establece que para la implementación del parlamento abierto el Congreso "promoverá" la realización de espacios con la finalidad de enriquecer los temas de debate.

⁸³ **Artículo 29.** El ejercicio del Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes del Pueblo, denominada 'CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA', el cual **actuará** como Parlamento Abierto y se regirá por los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información."

⁸⁴ **Artículo 11 BIS.** El Congreso del Estado, a través de la figura de parlamento abierto, que se entiende como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el Poder Legislativo, promoverá la participación e inclusión, la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la ética y la probidad parlamentaria. Los diputados en el ejercicio de sus funciones observarán y atenderán los principios de parlamento abierto con la finalidad de fomentar la participación ciudadana."

⁸⁵ **Artículo 11 Bis 3.** Para la implementación del parlamento abierto, aunado a lo que establezcan sus Lineamientos, el Congreso del Estado **observará** por lo menos lo siguiente:

"B) En materia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:

"I. Promover la realización de audiencias, conferencias, consultas abiertas a la ciudadanía, foros, seminarios, talleres, entre otros, donde, con la finalidad de enriquecer los temas de debate, se sometan a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, procurando su realización a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un esquema y vía de interacción mucho más rápida y oportuna que le permita al ciudadano formar parte en la toma de decisiones. ..."



90. Este Alto Tribunal sostiene que de las palabras "atenderá" o "promoverá" no se desprende una obligación de realizar todas sus actividades legislativas por medio de un parlamento abierto. En ese sentido, dichas palabras refieren a que el Congreso local debe fomentar o favorecer la participación mediante espacios donde la ciudadanía, organizaciones civiles, instituciones educativas, o cualquier otra persona moral pueda contribuir al debate de las actividades parlamentarias.

91. Además, la Ley Orgánica define de manera amplia a los espacios de parlamento abierto como una manera de interacción entre la ciudadanía y el Poder Legislativo, y no una conducta específica que deba regir la actuación del Congreso local.

92. Cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020 se analizaron consideraciones similares. En dicho precedente, este Tribunal Pleno determinó por unanimidad de diez votos⁸⁶ que no existía una obligación de realizar una asamblea en la que se consultara a la población sobre la iniciativa de reducir el número de magistraturas del Tribunal Electoral local.

93. Dicha conclusión se alcanzó a partir del análisis del artículo 168⁸⁷ de la Ley sobre la Organización y Funcionamientos Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas el cual establece que "el Congreso del Estado promoverá la

⁸⁶ Se aprobó por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2.1 y 3 consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el DECRETO LXIV-201 mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte y del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el referido decreto.

⁸⁷ **Artículo 168.**

"1. El Congreso del Estado promoverá la implementación de un Parlamento Abierto, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información. En el ejercicio de su función los Diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo. ..."



implementación de un Parlamento Abierto, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y en el uso de tecnologías de la información" y, que los diputados "promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo".

94. Dado que en el presente caso las normas que rigen el parlamento abierto son similares a las estudiadas en el citado precedente deben sostenerse las mismas conclusiones.⁸⁸

95. En otro orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que **no existe una obligación** a nivel convencional, constitucional o legal **para consultar a partidos políticos**, fuera de los órganos de representación política, como parte del proceso legislativo. Por el contrario, considerar la consulta que sugiere el partido accionante como una nueva etapa del procedimiento legislativo resultaría contrario al principio de representatividad democrática.

96. El PAN argumentó que para reformar la Constitución local es necesario se considere una nueva etapa en el proceso legislativo, similar a las consultas previas de otros grupos, tales como las comunidades indígenas o personas con discapacidad. Según el partido político, una lectura del artículo 41, en relación con los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal⁸⁹ llevan a concluir que es

⁸⁸ Ver los párrafos 100 a 110 de la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020.

⁸⁹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal



obligatorio contemplar una etapa procesal adicional en el proceso legislativo para consultar a los partidos políticos.

97. Este Tribunal Pleno observa que, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades indígenas o personas con discapacidad, no existe alguna norma de rango constitucional o convencional que imponga esa obligación al órgano legislativo de manera expresa, o aún que se desprenda dicha obligación de su teleología o en relación con otras normas. Así, de la simple lectura de los artículos constitucionales citados por el partido accionante, se desprende que no ofrecen base normativa alguna que soporte su planteamiento, ni se observa que exista alguna otra norma que pueda llevar a esa conclusión. Por otra parte, como se señaló anteriormente, tampoco existe una norma en la legislación local que imponga esa obligación al Congreso local de manera expresa.

98. Por el contrario, este Alto Tribunal observa que el planteamiento es incompatible con el sistema de democracia representativa que prevé nuestra Constitución General en el artículo 41.⁹⁰

99. La citada disposición constitucional establece que los partidos políticos son instituciones de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y que son un vehículo a través del cual los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público e integrar los órganos de representación política, postulándose para los distintos cargos de elección popular.

100. Es así como los partidos políticos están encargados de postular a la ciudadanía a los diversos cargos de elección popular para implementar, a nivel

del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

⁹⁰ "Artículo 41. ..."

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género. ..."



de leyes, reglamentos o como políticas públicas, los programas, principios e ideas que cada instituto político postula y a partir de los cuáles compitieron por el voto de la ciudadanía.

101. Además, es importante recordar que, para llevar a cabo esta importante tarea, los partidos políticos reciben financiamiento público y distintas prerrogativas que les permiten competir para que sus candidaturas sean las que ocupen los diversos cargos de elección popular y puedan integrar los diversos órganos de representación popular. Sus triunfos electorales a través de la vía democrática les permiten impulsar leyes o acciones diversas que representen sus programas.

102. Por ese motivo, este Alto Tribunal considera que la interpretación del artículo 41 constitucional⁹¹ que ofrece el partido político accionante es insostenible. Los partidos políticos pueden participar en la creación y modificación de normas, en la medida en la que tienen el suficiente apoyo popular para integrar los órganos legislativos. Por este motivo son un vehículo que permite la representatividad democrática y por ello gozan de financiamiento público y de prerrogativas.

103. La participación formal de los partidos políticos en la creación de leyes es obligada en esos órganos de representación, a través de los representantes populares emanados de esos institutos políticos. Al integrar los órganos legislativos tienen el derecho de presentar sus propias iniciativas y se les consulta, en el sentido más amplio de la palabra, sobre cualquier otra iniciativa que haya sido presentada en el órgano legislativo.

104. Es decir, se les informa de su contenido para que puedan analizar, discutir y participar en la creación normativa del órgano. En última instancia, el voto de los representantes populares de cada partido político decide si las iniciativas se convierten en leyes.

⁹¹ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."



105. La consulta previa a partidos políticos subvertiría el principio de representación popular, en la medida en la que supone dotar a los partidos políticos de un poder que solamente les corresponde al alcanzar los órganos de representación popular. En otras palabras, si realmente existiera un proceso de consulta previa a partidos políticos, similar al de comunidades indígenas o personas con discapacidad, entonces cualquier partido político con registro tendría la misma capacidad de afectar o impedir el proceso de creación de normas, sin importar el respaldo ciudadano con el que cuenten y que solamente puede ser medido por su representación en los órganos de representación popular.

106. Ello no quiere decir que los partidos políticos, como el resto de la sociedad civil, no puedan participar e involucrarse en los trabajos legislativos tal como lo dispone el artículo 41 constitucional,⁹² solamente significa que no hay una obligación formal de consultarles como parte de una etapa dentro del procedimiento legislativo.

107. Por ello, dado que no existe una obligación expresa a nivel convencional, constitucional o legal para consultar a partidos políticos, y hacerlo resultaría contrario al principio de representatividad democrática, el planteamiento es **infundado**.

108. En conclusión, **se desestiman** todos los planteamientos relativos a los vicios invalidantes derivados del cumplimiento de obligaciones de parlamento abierto y de consulta a partidos políticos.

VI.1.b Falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

109. Los partidos accionantes argumentaron, en síntesis, que la duración del periodo de la gubernatura en la entidad federativa impacta los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad federativa. Por lo tanto, las

⁹² "Artículo 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ..."



normas impugnadas debieron haber sido materia de consulta previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Dado que el Congreso local no llevó a cabo dicha consulta, las normas impugnadas deben ser invalidadas.

110. Este Alto Tribunal estima que el concepto de invalidez es **infundado** porque, dado que las normas impugnadas no tienen un impacto directo y diferenciado en los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, el Congreso local no tenía la obligación de realizar una consulta previa como parte del procedimiento legislativo que siguió el Dictamen impugnado.

A. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la consulta a los pueblos indígenas

111. A fin de dar respuesta al anterior planteamiento y verificar si en el caso existía la obligación del Congreso del Estado de Sonora de realizar una consulta, resulta necesario retomar los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno en la materia.

112. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,⁹³ este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 2o.⁹⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6o. y 7o. del Convenio 169 de la Organización Internacional

⁹³ Ver controversia constitucional 32/2012 aprobada en la parte que interesa por una mayoría de nueve votos y, resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce.

⁹⁴ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. ..."



del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes en los casos en que se prevean medidas legislativas **susceptibles de afectarles directamente**.

113. En efecto, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de lo establecido en el artículo 2o. constitucional, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por ello, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 2o.⁹⁵ de la Constitución Federal, así como los diversos 6o. y 7o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo diversas obligaciones a las autoridades mexicanas previo a la toma de decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

114. Por tanto, se concluyó que en los casos de una posible afectación a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

⁹⁵ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. ..."



115. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015** y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015⁹⁶ se concluyó que en los casos en que el objeto de regulación de una legislación sea precisamente los derechos de personas **que se rigen por sistemas normativos indígenas**, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectarles directamente.

116. De igual manera, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁹⁷ se precisó que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender **las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas**.

117. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁹⁸ se declaró la invalidez de los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por contener normas encaminadas a regular **cuestiones relacionadas con la educación indígena**, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida.

118. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

119. En contraste con los precedentes que de manera ejemplificativa se relataron en los párrafos previos, este Tribunal Pleno también ha resuelto diversos asuntos en los que las normas impugnadas **no impactaban de manera**

⁹⁶ Ver acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de diez votos y, resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince.

⁹⁷ Ver acción de inconstitucionalidad 84/2016, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de once votos y, resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

⁹⁸ Ver acción de inconstitucionalidad 212/2020, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de once votos y, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.



diferenciada a los pueblos y comunidades indígenas. En estos asuntos, se concluyó que los Congresos locales no estaban obligados a realizar una consulta previa.

120. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 Y 17/2022**⁹⁹ en la que se analizó la porción impugnada del artículo 50 del Código Electoral del Estado de Veracruz, la unanimidad de este Tribunal Pleno determinó que el Congreso de Veracruz no estaba obligado a realizar una consulta indígena en virtud de que no había una afectación diferenciada a las comunidades indígenas y afroamericanas, respecto del resto de la población.

121. La porción normativa impugnada regulaba el monto de financiamiento público que recibirían los partidos políticos locales para el sostenimiento de actividades ordinarias. En relación con esa norma, este Tribunal Pleno sostuvo que las comunidades indígenas o afroamericanas que residían en la entidad federativa no se ubicaban en una especial situación frente a la norma impugnada. Por el contrario, la aplicación de la norma impugnada impactaba de manera uniforme a todos los habitantes de la entidad federativa, independientemente de su auto adscripción o pertenencia a alguna de estas comunidades.¹⁰⁰

122. En el mismo sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022**¹⁰¹ se analizaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y la mayoría de este Tribunal Pleno determinó que, con excepción del artículo 83, fracción II, inciso n), no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas sobre el resto de las normas impugnadas, dado que establecían una reestructura organizacional del Instituto Electoral de la

⁹⁹ Ver acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de once votos y, resuelta el primero de septiembre de dos mil veintidós.

¹⁰⁰ Párrafo 75.

¹⁰¹ Ver acción de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de once votos y, resueltas el treinta de enero de dos mil veintitrés.



Ciudad de México sin prever prerrogativas o reglas especiales dirigidas a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas. Por tanto, los pueblos y comunidades indígenas no se encontraban en una situación especial frente a las normas impugnadas y, por ello, no tenían derecho a ser consultadas durante el procedimiento legislativo.¹⁰²

123. A partir de los precedentes expuestos, es posible desprender que el requisito de consultar a las comunidades indígenas como parte del proceso legislativo que sigue una ley o decreto es exigible cuando el contenido de las normas afecta los derechos de las comunidades indígenas o afromexicanas de manera directa y diferenciada del resto de la población. Por ejemplo, al tratarse de normas dirigidas a regular algún aspecto o ámbito de su esfera de derechos, como sucede cuando se ha regulado su derecho a la educación o los sistemas normativos internos por los que se rigen, entre otros temas.

124. Por el contrario, este Tribunal Pleno ha concluido que cuando las normas afectan a las comunidades y pueblos indígenas o afromexicanos, de la misma manera que afectaría a cualquier otra persona que resida en el lugar donde la norma cobre validez, entonces no es obligatorio realizar la consulta. En estos casos, la aplicación de las normas y la afectación que eventualmente puedan resentir las personas indígenas o afromexicanas está sujeta a situaciones contingentes que los ubican en la hipótesis de aplicación, pero que no se actualizan necesariamente por su auto adscripción a una determinada comunidad o pueblo indígena o afromexicano.

B. Análisis de las normas impugnadas respecto de las comunidades indígenas en el Estado de Sonora

125. Las normas efectivamente impugnadas por los accionantes establecen, literalmente, lo siguiente:

"Artículo 22. ...

¹⁰² Párrafo 141.



"La elección a gobernador del Estado, de los diputados al Congreso del Estado y de los integrantes de los ayuntamientos, deberá realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda y procurará realizarse de manera concurrente con los procesos electorales federales. **La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República.**"

"**Artículo 69.** La elección de Gobernador será popular y directa, **y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República,** en los términos que disponga la Ley Electoral."

"**ARTÍCULO SEGUNDO.** Para efectos de llevar a cabo las elecciones locales y federales de manera concurrente, por única ocasión, quien resulte ser Gobernador electo del Estado de Sonora en los comicios electorales que para esos efectos se celebren al año 2027, será electo por un periodo de tres años, para que ejerza sus funciones a partir del día 13 de septiembre del año 2027 y hasta el día 12 de septiembre del año 2030."

126. Las porciones normativas impugnadas por los accionantes regulan, fundamentalmente, dos cuestiones. La primera de ellas es la concurrencia obligatoria de la elección de gobernador de la entidad federativa, con la elección de Presidente de la República, previstas en los artículos 22, párrafo segundo y 68 de la Constitución local.

127. La segunda de ellas es la duración en el cargo de la persona que resulte electa para ocupar la gubernatura de la entidad federativa en los comicios electorales que se celebrarán en el año 2027. Conforme al artículo segundo transitorio del Decreto impugnado, dicha persona durará en el cargo –por única ocasión– tres años, en lugar de los seis años que dispone el artículo 72 de la Constitución local.

128. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas no impactan de manera directa y diferenciada los derechos que son propios de las comunidades y pueblos indígenas o afromexicanos de la entidad federativa, ni están



dirigidas a imponer una obligación, otorgar un derecho o regular una conducta específica de esos grupos poblacionales.

129. En este sentido, los sujetos antes mencionados no se encuentran en una situación especial frente a las normas que regulan la duración en el cargo de la persona que ocupe la gubernatura de la entidad federativa o bien, respecto de la concurrencia entre esa elección y la Presidencia de la República.

130. El cargo de la gubernatura no se elige mediante sistemas normativos internos, ni la gubernatura es una autoridad tradicional de las comunidades indígenas o afromexicanas con una capacidad especial para representarlas o cuyo ámbito de facultades y competencias se agote en cuestiones relacionadas con y hacia dentro de una comunidad en particular. Por el contrario, es un cargo que se elige –y por el que puede competir– cualquier ciudadano que resida en el Estado de Sonora, siempre que cumpla con las calidades que exija la ley, pero con independencia de su auto adscripción indígena o afromexicana.

131. Por esa razón, las afectaciones que puede resentir una persona indígena o afromexicana se actualizan por situaciones contingentes ajenas a su auto adscripción, tales como el hecho de que decidan postularse para este cargo, o bien, que decidan ejercer su derecho y obligación a votar. No obstante, en relación con estos derechos, la afectación que resentirán será sustancialmente la misma al resto de los residentes de la entidad federativa, que gozan de los mismos derechos.

132. Por esta razón, el vicio de inconstitucionalidad alegado por los accionantes es **infundado**.

VI.1.c. Violaciones al procedimiento legislativo

133. El PRI argumentó, en síntesis, que la dispensa de la segunda lectura de la iniciativa que dio lugar al Decreto impugnado violó el procedimiento legislativo y que dicho vicio tiene un potencial invalidante. Por otra parte, el PAN y MC alegaron que el Congreso local no presentó en el dictamen impugnado una evaluación de impacto presupuestario. Ambos argumentos son **infundados** puesto que, por una parte, no se advierte que la dispensa de la segunda lectura



afecte los principios de la democracia deliberativa y, por la otra, porque las reformas a la Constitución local no impactan de manera directa el balance presupuestario del Estado de Sonora.

A. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo

134. Este Alto Tribunal ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse tomando en consideración las premisas básicas en las que se asientan la democracia liberal representativa elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Asimismo, ha señalado en múltiples precedentes que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades debe intentar equilibrar el principio de economía procesal y, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria.¹⁰³

135. En este sentido, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que una ley avalada por una amplia mayoría de un Congreso elegido democráticamente, respetando las normas de deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad.¹⁰⁴ Dada esa presunción de constitucionalidad, este Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes¹⁰⁵ que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el potencial de invalidar una ley aprobada por una mayoría de representantes populares, sino sólo aquellas que trasciendan a la calidad democrática de la ley.

¹⁰³ Ver tesis aislada número P. XLIX/2008 emitida por el Pleno con rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 709 y registro 169493.

¹⁰⁴ De manera reciente, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019 resuelta por mayoría de siete votos en el apartado correspondiente, en la sesión del cuatro de abril de dos mil veintidós.

¹⁰⁵ De acuerdo con el criterio contenido en la tesis aislada número P. L/2008 emitida por el Pleno de rubro siguiente: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio dos mil ocho, página 717 y registro 169437.



136. Así, en diversas resoluciones se ha delineado el estándar de revisión del procedimiento legislativo, así como qué tipo de violaciones procedimentales tienen el potencial de invalidar todo el procedimiento de creación de normas.¹⁰⁶ El estándar de revisión contempla los siguientes elementos:

¹⁰⁶ Véase los siguientes asuntos.

- **Acción de inconstitucionalidad 25/2001**, resuelta en sesión de siete de agosto de dos mil uno por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Genaro David Góngora Pimentel.

- **Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**, resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Presidente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

- **Controversia constitucional 19/2007**, resuelta en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

- **Controversia constitucional 41/2014**, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministra Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

- **Acción de inconstitucionalidad 108/2015**, resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho por mayoría de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

- **Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013**, resueltas en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Luna Ramos.

- **Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018**, resueltas en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros y Ministras González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

- **Acción de inconstitucionalidad 31/2019**, resuelta en sesión de primero de julio de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos de los Ministros y Ministras Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo



a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, el procedimiento debe respetar los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quórum* en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.¹⁰⁷

137. De lo anterior se desprende que este Alto Tribunal ha dado un peso específico a las reglas procedimentales para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, como salvaguarda de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional. Su observancia: **a)** permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y, **b)** da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

Rebolledo, Piña Hernández, separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto No. LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I. votaron en contra.

¹⁰⁷ Los lineamientos de referencia encuentran sustento en la tesis P. L/2008, de rubro siguiente: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y registro 169437.



138. En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso depende, no sólo de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.

139. En contraste, las violaciones al procedimiento legislativo que no afecten los principios de deliberación democrática no deben considerarse invalidantes por razones de economía procesal. El principio de economía procesal apunta la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales cuando ello no cambiaría sustancialmente la voluntad parlamentaria expresada. De ello se sigue, necesariamente, que este Alto Tribunal no debe dar un efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales en un caso concreto.

140. Incluso, este Alto Tribunal ha señalado en la acción de inconstitucionalidad 157/2020¹⁰⁸ y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020 que la existencia de una violación al proceso legislativo puede tener distintos efectos, algunos con potencial invalidante y otros no, lo cual dependerá de la gravedad de las violaciones y la afectación que generan a los principios que rigen la deliberación al interior de los órganos legislativos. Desde luego, su análisis implica un acercamiento casuístico que tome en consideración diversos elementos, por ejemplo: la regulación del procedimiento legislativo por los Congresos locales (el cual es variable en cada entidad federativa) y las particularidades de los trabajos parlamentarios.

141. Por ejemplo, este Alto Tribunal resolvió en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020¹⁰⁹ que, aun y cuando no fue expuesta la causa que motivó la urgencia de la dispensa de la segunda lectura del Dictamen impugnado, dicho vicio no tenía un potencial invalidante. Al respecto, este

¹⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020 resueltas el veintiocho de septiembre de dos mil veinte.

¹⁰⁹ Acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, resueltas el ocho de diciembre de dos mil veinte y aprobada en la parte relevante por mayoría de nueve votos.



Tribunal Pleno concluyó del análisis del proceso legislativo que los integrantes del órgano legislativo sí tenían conocimiento del dictamen a discusión, esto porque se dio lectura de todo el dictamen impugnado durante la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso de Michoacán y, además, el dictamen impugnado se encontraba publicado en la Gaceta Parlamentaria. Así, a partir de las razones anteriores, se determinó que la falta de motivación de la dispensa de la segunda lectura del dictamen no tenía un potencial invalidante.

B. Dispensa de segunda lectura

142. En este apartado se atenderán de manera puntual los vicios al procedimiento legislativo alegados por los accionantes, sin que se advierta la existencia de algún otro vicio. En primer lugar, se analizarán las reglas para la dispensa de la segunda lectura de una iniciativa. Posteriormente, se analizará si el Congreso local debió incluir en el dictamen una evaluación de impacto presupuestarios de las reformas impugnadas.

I) Procedimiento para dispensar los trámites de segunda lectura

143. Tal como se narró en párrafos anteriores,¹¹⁰ el proceso legislativo del Dictamen impugnado siguió el trámite legal pertinente para una iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo para reformar la Constitución local.

144. La iniciativa de reforma constitucional presentada por el Gobernador de la entidad fue turnada por la Mesa Directiva a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para ser dictaminada. Luego de haber sido dictaminada conforme a las reglas aplicables, el dictamen de la Comisión se publicó en la Gaceta Parlamentaria número 1576 el día veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. En la misma publicación, se solicitó al Pleno del Congreso local que se considerara de "obvia resolución" y se dispensara la segunda lectura del dictamen de la Comisión. Dos días naturales después, el primero de diciembre,

¹¹⁰ Ver párrafo 75.



se presentó ante el Pleno del Congreso local.¹¹¹ En esa fecha se le dio primera lectura al Dictamen que contenía la iniciativa impugnada.

145. Acto seguido, se sometió a votación la dispensa de la segunda lectura, la cual fue aprobada por la mayoría del Congreso, con **siete votos en contra**.¹¹² Es decir, por mayoría calificada.¹¹³

146. Conforme a la Ley Orgánica del Congreso local todos los dictámenes de ley que provengan de comisiones se deben someter a dos lecturas. En la primera lectura del dictamen se le da cuenta al Pleno del Congreso del contenido del dictamen; la segunda lectura ocurre en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la Presidencia señala la fecha en la que se debatirá el dictamen.¹¹⁴

147. La segunda lectura de los dictámenes se puede dispensar en los siguientes supuestos: **i)** notoria urgencia; **ii)** obvia resolución; o, **iii)** cuando esté próximo a terminar el periodo de sesiones.¹¹⁵ Cualquiera que sea el supuesto

¹¹¹ Versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Sonora de primero de diciembre de dos mil veintidós, página 47. *Ibid.*

¹¹² Votaron en contra de la dispensa las y los diputados: (1) López Noriega; (2) Montañó Palomares; (3) Gutiérrez Jiménez; (4) Trujillo Llanes; (5) Riversa Grijalva; (6) Russo Salido; (7) De Lucas Hopkins.

¹¹³ Votaron **a favor** del dictamen las y los diputados: (1) Barreras Samaniego Diana Karina; (2) Bours Corral Claudia Zulema; (3) Castelo Montañó Héctor Raúl; (4) Castro Castro Óscar Eduardo; (5) Castro Urquijo María Jesús; (6) Castro Valenzuela Ernestina; (7) Córdova Buzani Brenda Lizeth; (8) Cota Ponce Beatriz; (9) Gaytán Sánchez María Alicia; (10) Guevara Espinoza Azalia; (11) Higuera Esquer Alma Manuela; (12) Lugo Moreno Ricardo; (13) Mendoza Ruiz Jacobo; (14) Orduño Fragoza Sebastián Antonio; (15) Ramírez Morales José Rafael; (16) Robles Higuera Luis Arturo; (17) Sallard Hernández Elia Sahara; (18) Silva Gallardo Rebeca Irene; (19) Solís García Iram Leobardo; (20) Taddei Arriola Ivana Celeste; (21) Terán Villalobos Paloma María; (22) Trujillo Fuentes Fermín; (23) Valenzuela Muñer Próspero; (24) Vélez de la Rocha Margarita; (25) Zárata Félix Karina Teresita.

¹¹⁴ "**Artículo 126.** Los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la Presidencia señalará la fecha para debates."

¹¹⁵ "**Artículo 127.** En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior."



bajo el cual se otorgue la dispensa, ésta debe ser aprobada por las **dos terceras partes** de los diputados presentes en la sesión que se otorgue la dispensa. La dispensa, a su vez, tiene el efecto de que la discusión o el debate en torno al Dictamen ocurra en la misma sesión en la que se dispense el trámite.¹¹⁶

148. En el presente caso, el Congreso local justificó la dispensa de la segunda lectura del dictamen de la Comisión con base en la hipótesis de que era un dictamen de "obvia resolución", tal como consta en la Gaceta Parlamentaria 1576.¹¹⁷

149. De conformidad con el artículo 124, fracción III, de la Ley Orgánica,¹¹⁸ los asuntos de "urgente u obvia resolución" son aquellos a los que se les dispensa el trámite de comisiones e, incluso, pueden discutirse y resolverse desde luego; es decir, sin ser sometidos a primera o segunda lectura.

150. Para poder ser considerada como de "urgente u obvia resolución", una iniciativa de ley tiene que cumplir los siguientes requisitos previos: **i)** ser presentada por diputados o ayuntamientos; **ii)** haber sido publicada al menos dos días naturales previos a la sesión de que se trate; y, **iii)** ser declarada con tal carácter por el Pleno del Congreso por al menos dos terceras partes.

151. En este caso, la iniciativa de ley fue presentada por el Gobernador de la entidad. De una lectura sistemática y literal de las fracciones I y III del artículo 124 de la Ley Orgánica, se desprende que la ley hace una distinción expresa

¹¹⁶ "Artículo 128. El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia."

¹¹⁷ Publicada el 29 de noviembre de 2022, página 54. Disponible para consulta en: <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=4681>.

¹¹⁸ "Artículo 124. Las iniciativas de ley, de decreto y acuerdo, se sujetarán a los siguientes trámites:

"III. Las iniciativas de los diputados y de los ayuntamientos se presentarán por escrito y oportunamente se turnarán a comisión. A estas proposiciones les podrá ser dispensado el trámite de comisión y aún discutir y resolver desde luego el asunto de que se trate, siempre que el Pleno del Congreso del Estado las declare como de urgente u obvia resolución y se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria cuando menos, dos días naturales previos a la sesión de que se trate; y ..."



entre los trámites que deben seguir las iniciativas dependiendo de quién sea la parte que las promueva.

152. De esa manera, mientras que la fracción III prevé la posibilidad de llevar a cabo un trámite expedito para las iniciativas que sean presentadas por los diputados o ayuntamientos, la fracción I no prevé tal posibilidad. Por el contrario, señala que las iniciativas presentadas por el Gobernador deberán pasar desde luego a comisiones, lo cual no es obligatorio para las iniciativas de "urgente u obvia resolución".

153. Asimismo, la fracción III permite que las iniciativas presentadas por diputados o ayuntamientos puedan ser dispensadas de discusión y ser resueltas inmediatamente, lo que implica la dispensa de las lecturas. Esta dispensa tampoco está prevista para las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo.

154. Por lo tanto, la ley hace una distinción expresa que, a juicio de este Tribunal Pleno, significa que la iniciativa presentada por el **Poder Ejecutivo no podía ser dispensada por resultar de "obvia resolución"**. De esa manera, la violación al procedimiento legislativo alegada por el PRI **sí existe**.

155. Ahora bien, la existencia del vicio legislativo no tiene el efecto de invadir el procedimiento legislativo de manera automática. Por el contrario, este Tribunal Pleno debe analizar si la violación al procedimiento legislativo impactó la calidad democrática del debate, así como la resultante producción normativa, de manera grave.

156. En este caso, la violación formal al procedimiento legislativo es la dispensa de la segunda lectura del dictamen de la Comisión. Este Tribunal Pleno advierte que dicho vicio podría impactar en los principios de democracia deliberativa, si al ser dispensada la segunda lectura se privó a los integrantes del Congreso local de conocer el contenido de la iniciativa que iba a ser sometida a votación; o bien, si el hecho de que no se señalara una fecha posterior para la discusión de la iniciativa los privó de la capacidad de prepararse para el debate o estudiar apropiadamente la iniciativa. Como se explicó en el apartado precedente, es necesario valorar todas las circunstancias relativas al procedimiento legislativo en cuestión. Por ejemplo, si existe un cúmulo de violaciones (aunque



una pudiera ser suficiente), la gravedad de éstas y las particularidades del trabajo legislativo, entre otras.

157. En este sentido, en el presente caso se advierte que, además de la violación acreditada, no existe alguna otra violación previa en los trabajos legislativos. Es decir, la iniciativa de ley siguió su trámite legal en cada etapa del proceso legislativo. Al respecto, es importante señalar que el proceso que siguió la iniciativa fue público, abierto y no se llevó a cabo de manera particularmente acelerada. Es decir, la totalidad de los integrantes del Congreso local pudieron seguir el proceso de creación normativa desde, al menos, el veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, fecha en la que se publicó en la página del Congreso del Estado el contenido de la Iniciativa, específicamente en el apartado de asuntos turnados a comisión.¹¹⁹

158. Es decir, los integrantes del Congreso local tuvieron tres meses para estudiar el tema que sería materia de la reforma a la Constitución local y que, desde la presentación de la iniciativa por parte del Ejecutivo local, no sufrió mayores cambios.

159. En este sentido, este Alto Tribunal no observa que se haya coartado en manera alguna la posibilidad de participación de las fuerzas políticas que integran el Congreso local para participar, analizar y discutir el contenido de la iniciativa desde su paso por la Comisión dictaminadora, hasta su presentación ante el Pleno del Congreso local.

160. Incluso, los integrantes del Congreso local tuvieron conocimiento con dos días naturales de anticipación de que los proponentes de la iniciativa solicitarían la dispensa de la segunda lectura el día de la sesión en la que se discutiría la reforma que aquí se analiza.¹²⁰ Con esta información, las personas diputadas que estaban en contra de la iniciativa tuvieron la oportunidad de estudiar el contenido de la iniciativa y preparar sus participaciones para el debate el día de

¹¹⁹ Disponible para su consulta en, http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Asunto/LXIII_1_2003.

¹²⁰ Véase la página 13 de la Gaceta parlamentaria número 1576, disponible para su consulta en: <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=4681>.



la sesión del Pleno del Congreso local, en caso de que la dispensa fuera aprobada.

161. Al respecto, se observa que las distintas fuerzas parlamentarias tuvieron la oportunidad de posicionarse en contra de la iniciativa, mostrando en sus participaciones pleno conocimiento de la reforma a la Constitución local, así como de los argumentos que formaban parte de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que se utilizaron para justificar la concurrencia entre la elección de Gobernador y la de la Presidencia de la República.¹²¹

162. Además, entre otras particularidades del proceso legislativo, el Decreto en cuestión reforma apenas ciertas porciones normativas de tres artículos de la Constitución local y establece dos artículos transitorios. La extensión de la iniciativa permite suponer que una sola lectura ante el Pleno del Congreso local sería suficiente para dar cuenta a las personas legisladoras del asunto que se discutiría y que, en cualquier caso, había sido publicado con dos días naturales de anticipación en la Gaceta del Congreso local.

163. Asimismo, se observa que se publicó el contenido de la iniciativa, como también fue pública la discusión y la votación del Congreso local en relación con la reforma que se analiza, tal como consta en el acta de la sesión pública de primero de diciembre de dos mil veintidós.¹²²

164. Por último, ese Tribunal Pleno observa –aunque no se alegó un vicio en este sentido– que se respetaron las reglas de votación en la Comisión dictaminadora, para la dispensa de la segunda lectura de la iniciativa, así como para la aprobación de la reforma a la Constitución local.

165. Por las razones expuestas, se concluye que la violación alegada existe, pero no impacta de manera significativa o grave los principios de la democracia deliberativa y, por lo tanto, debe privilegiarse la economía del proceso legislativo, pues a ningún fin práctico llevaría invalidar el consenso legislativo adoptado por mayoría calificada de los legisladores.

¹²¹ Cuaderno de pruebas, acta de la sesión del 1 de diciembre de 2022, ver páginas 9 a 15.

¹²² Cuaderno de pruebas, acta de la sesión del 1 de diciembre de 2022, ver página 15.



C. Falta de evaluación de impacto presupuestario

166. En el presente apartado se analizará, primero, si la falta de una evaluación de impacto presupuestario de las reformas impugnadas constituye una violación al procedimiento legislativo con el potencial invalidante y, segundo, si es una violación al procedimiento legislativo que la iniciativa que da origen al Decreto impugnado no esté contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo.

167. En **primer lugar**, el PAN y MC sostuvieron que el Congreso local omitió incluir la evaluación de impacto presupuestario en el dictamen que dio origen al Decreto impugnado. Al respecto, argumentaron que el Congreso local estaba obligado a incluir los costos de implementación de los decretos aprobados de conformidad con la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución local. Por tanto, sostienen que el Decreto impugnado es inconstitucional en virtud de que el Congreso local fue omiso en contemplar dicho requisito.¹²³

168. Este Alto Tribunal ya ha analizado de manera previa argumentos muy similares a los que se hacen valer en este caso. Así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020,¹²⁴ este Alto Tribunal estableció que las modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco no requerían de una valoración de impacto presupuestario en tanto que **las reformas no implicaron un aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos**. En aquel caso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco establecía que las iniciativas que se presenten deberán incluir, en su caso, un impacto presupuestal.¹²⁵ En efecto, este Tribunal

¹²³ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la tesis aislada número I.4o.A.21 K (10a), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito con rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO.". Disponible para su consulta en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de dos mil trece, Tomo II, página 1200 y registro 2005199.

¹²⁴ Ver acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, párrafos 82 a 85, resueltas el veintiocho de septiembre de dos mil veinte y aprobado en la parte relevante por unanimidad de once votos.

¹²⁵ **Artículo 121.**

"...

"Las iniciativas de ley o decreto, en los casos en que implique impacto presupuestal, deberán contener los elementos de análisis necesarios para su valoración ..."



consideró infundado el concepto de invalidez que establecía que se vulneró el proceso legislativo por falta de un estudio, corrida financiera o dictamen de impacto regulatorio y presupuestal.

169. De manera, similar, en el presente caso, se considera que las reformas a los artículos impugnados **no impactan de manera directa al balance presupuestario** del Estado de Sonora y, por tanto, no se requería presentar dicha valoración presupuestaria.

170. En efecto, la reforma a la Constitución local no implicó el aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos de la entidad. En ese sentido, las reformas únicamente tuvieron por objeto establecer que la elección del Gobernador del Estado de Sonora será concurrente con la elección del Ejecutivo Federal, en los términos que disponga la Ley Electoral. Dicha reforma no implica alguna modificación, extinción o fusión de unidades administrativas, así como de las plazas de entes públicos o dependencias, entidades, ni confiere nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones de recursos presupuestarios para llevarlas a cabo.

171. Asimismo, el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado tampoco impacta en el balance presupuestario del Estado. Al respecto, el artículo transitorio establece que, para lograr la concurrencia referida, el Gobernador electo en el proceso electoral de 2027 durará en el cargo por un periodo de tres años. Es evidente que la disposición transitoria no crea un proceso electoral adicional a los previstos, pues, únicamente reduce el periodo que habrá, por única ocasión, entre dos procesos electorales que efectivamente sucederán.

172. Es pertinente recordar que las elecciones para el cargo de la gubernatura en la entidad federativa no implican una erogación novedosa, pues no se creó un cargo público distinto al que ya existía, sino que simplemente se modificó la fecha de una elección que necesariamente iba a realizarse.

173. Por tanto, este Alto Tribunal no advierte que las disposiciones impugnadas incidan en la regulación en materia presupuestaria y, en consecuencia,



se estima que las reformas no requerían la valoración presupuestaria que señalan los accionantes.

174. Por las razones expuestas, se desestiman los argumentos relacionados con la falta de evaluación presupuestal como vicio al procedimiento legislativo.

175. En **segundo lugar**, el PAN argumentó que la medida legislativa no estaba contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo local no tenía facultades para enviar una iniciativa de reforma a la Constitución local, ni el Congreso local para tramitar la iniciativa. Por ello, el partido accionante argumenta que existe una violación al principio de legalidad. En virtud de ello, argumenta que existió una violación al proceso legislativo en tanto que, de manera particular, el Congreso inobservó lo establecido en el artículo 4o.¹²⁶ de la Ley de presupuesto de egresos y gasto público estatal.

176. Este Alto Tribunal considera que los argumentos son **infundados** en tanto que la facultad de iniciativa del Ejecutivo local y la de legislar del Congreso local es independiente del contenido establecido en el Plan Estatal de Desarrollo. De ahí que, no es una violación al procedimiento legislativo el hecho de que la iniciativa de reforma a la Constitución local no haya estado contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo.

177. Así, por un lado, la Constitución local establece que el Gobernador del Estado tendrá, entre otras, facultades para: **i)** iniciar ante el Congreso las leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la administración pública y progreso del Estado; y, **ii)** conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas de Gobierno.¹²⁷

¹²⁶ "**Artículo 4.** La presupuestación del gasto público estatal se basará en las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en el plan estatal de desarrollo y en los programas que de éste se deriven."

¹²⁷ "**Artículo 79.** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

"...

"II Bis. En los términos de la Ley respectiva, conducirá la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas de Gobierno, así como los procedimientos de participación y consulta popular, a que se refiere esta Constitución.



178. Por otra parte, la Constitución local establece que el Plan Estatal de Desarrollo es el ordenamiento al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Estatal.¹²⁸ Además, el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Sonora define a la planeación estatal de desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones con base en el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo del Estatal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de ordenamiento territorial, protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.¹²⁹

179. Del análisis de la normativa local, este Alto Tribunal considera que la facultad para presentar iniciativas por parte del gobernador es completamente independientemente del contenido del Plan Estatal de Desarrollo, y el contenido de este último no condiciona la facultad de presentar iniciativas por parte del Ejecutivo local.

180. Por otra lado, la Constitución local establece que el Congreso local tendrá, entre otras, facultades para: *i*) legislar y fomentar la participación ciudadana en el Estado y sus Municipios, regulando las figuras que se estimen convenientes, entre las cuales deberá considerar el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta vecinal, como instituciones básicas de participación; y, *ii*) expedir las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas o derogarlas y hacer efectivas las

"III. Iniciar ante el Congreso las leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la administración pública y progreso del Estado; ..."

¹²⁸ "Artículo 25-D. Habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Estatal y en igual forma existirá un Plan de Desarrollo por cada Municipio de la Entidad, al que se sujetarán los programas de los Gobiernos Municipales. Los Planes de Desarrollo deberán expedirse dentro de los primeros cuatro meses del inicio de la administración correspondiente. ..."

¹²⁹ "Artículo 7. Para los efectos de este Reglamento, además de los conceptos establecidos en el artículo 5 de la Ley de Planeación, se entenderá por:

"XVIII. Planeación estatal del desarrollo: la ordenación racional y sistemática de las acciones con base en el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo del Estado en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural de ordenamiento territorial, protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, lo cual tiene como propósito la transformación de la realidad del estado; ..."



facultades expuestas y todas las demás que le confieran la Constitución General de la República, la Constitución local y, las leyes que de ellas emanen.¹³⁰

181. De igual manera, este Alto Tribunal sostiene que la facultad de legislar del Congreso es independiente del contenido previsto en el Plan Estatal de Desarrollo. En ese sentido, dicho plan obliga únicamente a los programas de la Administración Pública Estatal y, además, es un ordenamiento de política pública que tiene la finalidad de ordenar los programas de gobierno.

182. Al respecto, el principio de legalidad dicta que las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley.¹³¹ Por tanto, si los poderes Ejecutivo y Legislativo locales tienen la facultad expresa de presentar y expedir leyes, respectivamente, entonces dichas facultades no se pueden limitar en virtud de un ordenamiento de política pública que regula únicamente los programas de la administración pública estatal. Una interpretación contraria vulneraría el principio de jerarquía normativa.¹³²

183. Por las razones expuestas, este Alto Tribunal considera que la iniciativa que modifica la Constitución local en materia de concurrencia de elecciones

¹³⁰ "Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

"...

"**XXXV BIS.** Para legislar y fomentar la participación ciudadana en el Estado y sus Municipios, regulando las figuras que se estimen convenientes, entre las cuales deberá considerar el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta vecinal, como instituciones básicas de participación.

"...

"**XLIV.** Para expedir las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas o derogarlas y hacer efectivas las facultades expuestas y todas las demás que le confieran la Constitución General de la República, esta Local y las leyes que de ellas emanen."

¹³¹ "Artículo 2o. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la Ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba."

¹³² Ver tesis de jurisprudencia número P./J. 78/2009 emitida por el Pleno con rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.". Disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1540 y registro 166964.



entre el Gobernador y el Ejecutivo Federal se presentó y tramitó por los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, respectivamente, en ejercicio de sus facultades constitucionales. Por tanto, es **infundado** el argumento relativo a la violación del procedimiento legislativo.

VI.2. Cuestión previa. Libertad configurativa de las entidades federativas para organizar los poderes locales y sus comicios electorales.

184. En los siguientes subapartados se analizarán los vicios sustantivos que hicieron valor los accionantes en el orden que se presentaron al relatar sus conceptos de invalidez. De manera previa a su análisis, se precisa que todos los argumentos serán analizados reconociendo que la materia que se analiza es una en la que las entidades federativas gozan de una amplia libertad configurativa cuyo alcance y límites será explicada en el presente subapartado.

185. La libertad configurativa de las entidades federativas para organizar los poderes locales y, asimismo, organizar sus procesos electorales se desprende del propio texto constitucional. El segundo párrafo¹³³ del artículo 116 señala que serán las constituciones locales las encargadas de organizar los poderes de las entidades federativas, observando las normas que la Constitución Federal establece como límites. Un elemento clave en la organización de los Poderes Ejecutivos locales es la duración del cargo de Gobernador que, como se desprende de la fracción I¹³⁴ de la misma disposición constitucional, no puede exceder de seis años.

186. Por su parte, la fracción IV¹³⁵ del artículo 116 mandata a las entidades federativas garantizar, a través de sus leyes, el cumplimiento de ciertos principios

¹³³ **"Artículo 116. ...**

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

¹³⁴ **"Artículo 116. ...**

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad."

¹³⁵ **"Artículo 116. ...**

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:



y reglas en materia electoral en la organización de sus comicios electorales. Esto es, hay un mandato constitucional expreso para organizar sus elecciones, con arreglo a la Constitución y a las leyes generales en la materia. Por lo tanto, se entiende que, dentro de esos límites, las entidades federativas son libres de organizar sus elecciones conforme resulte más conveniente para sus condiciones particulares.

187. Se desprende de lo anterior que en este caso convergen dos áreas de regulación en materia político-electoral en las que la Constitución le otorga a los Estados libertad configurativa: por una parte, para determinar la duración del cargo de la gubernatura y, por la otra, la organización de las elecciones locales, incluida la fecha en las que se celebraran y su concurrencia con las elecciones federales.

188. Por lo tanto, para verificar la regularidad constitucional del Decreto impugnado se deben señalar, en primer lugar, los límites que la Constitución impone a las entidades federativas en cada una de estas áreas de regulación.

189. En cuanto a la duración del cargo a la gubernatura del Estado de Sonora, el artículo 116, fracción I,¹³⁶ de la Constitución, establece inequívocamente un límite máximo para la duración de este cargo que es de **seis años**. Si se interpreta la disposición en sentido contrario, se advierte que la Constitución habilita a las entidades federativas a establecer una duración menor a seis años, conforme éstas estimen conveniente.

190. Por lo que hace a la organización de las elecciones, la fracción IV del artículo 116 establece varios principios y límites que las entidades federativas

^a Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; ..."

¹³⁶ **Artículo 116.** ...

^I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad."



deben de garantizar. En el presente caso, este Tribunal Pleno debe analizar, conforme a lo planteado por los accionantes, el mandato que se establece en el inciso n)¹³⁷ de la misma fracción, esto es, que "[s]e verifique, **al menos**, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales".

191. La redacción del precepto constitucional no deja lugar a dudas sobre lo que se ordena: las entidades federativas deben celebrar una de sus elecciones locales en la misma fecha que alguna de las elecciones federales. La disposición constitucional no especifica las elecciones para qué cargo, a nivel local o federal, deben concurrir, ni tampoco establece un máximo de elecciones locales que pueden concurrir con las elecciones federales. De lo anterior se sigue, desde una perspectiva de libertad configurativa, que las entidades federativas están en libertad de celebrar más de una elección local en la misma fecha que una elección federal.

192. Así pues, los límites que este Alto Tribunal debe verificar que se cumplan en este caso son dos: **a)** que el Decreto impugnado no establezca una duración superior a seis años; y, **b)** que la entidad federativa celebre al menos una elección local en la misma fecha que una elección federal.

193. Una particularidad adicional de este caso es que el Decreto impugnado establece una hipótesis de excepcionalidad. Es decir, modifica la duración del cargo de la gubernatura de seis a tres años, pero solamente para la administración que resulte electa en los comicios que se celebrarán en el año dos mil veintisiete. Dicho encargo comenzará el trece de septiembre del año dos mil veintisiete y terminará el día doce de septiembre del año dos mil treinta. Las personas que resulten electas a partir del año dos mil treinta durarán en su encargo seis años. La finalidad de esta disposición excepcional, según lo reconoce expresamente el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado, es lograr la concurrencia entre ese cargo local y el cargo de la Presidencia de la República.

¹³⁷ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



194. Este Tribunal Pleno ya ha analizado disposiciones similares en otras ocasiones. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 13/2015,¹³⁸ se reconoció la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del decreto 536, que reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el nueve de enero de dos mil quince.

195. En ese precedente se validaron las disposiciones transitorias impugnadas, mediante las cuales los Diputados y el Gobernador electos en junio de dos mil dieciséis durarían en su cargo dos años con el fin de adecuarse a la Constitución General a partir de la reforma en materia político-electoral de dos mil catorce. La razón que dio el Tribunal Pleno fue que la Constitución no establecía algún lineamiento para el lapso mínimo que debe durar el cargo de Gobernador y, en consecuencia, las legislaturas de los Estados tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedieran el máximo de seis años previsto constitucionalmente.

196. De manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019¹³⁹ este Alto Tribunal sintetizó los distintos criterios vinculantes respecto a la interpretación del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la modificación del periodo de duración de los cargos de elección popular de los Estados en los siguientes términos:

a. En el artículo 116, fracción I,¹⁴⁰ constitucional no fue establecido que la duración en el cargo de Gobernador sea forzosamente de seis años, sino solo que no deberá exceder de ese término.

¹³⁸ Resuelta en sesión de once de junio de dos mil quince por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de la Larrea con matices, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II denominada "constitucionalidad de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave".

¹³⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, aprobada por unanimidad de once votos y resuelta el once de mayo de dos mil veinte.

¹⁴⁰ **"Artículo 116. ...**



b. Cada Estado cuenta con libertad configurativa para determinar la duración del cargo de Gobernador en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre que respete los parámetros señalados en la Constitución General.

c. No es inconstitucional en sí mismo que los Estados varíen, excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, con la finalidad de igualar sus procesos electorales con los procesos federales.

d. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para examinar si la duración del cargo decidida por el legislador, en uso de su libertad configurativa, es la más conveniente en relación con situaciones fácticas, como pueden la optimización de los recursos económicos, ni de ello puede derivar su inconstitucionalidad.

e. No obstante, para el caso en que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, en las próximas elecciones, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad, mas no pueden hacerlo para quienes ocupan esos cargos en el momento de la reforma.

197. Precisado lo anterior, en los apartados siguientes se contrastan de manera individual los argumentos de los accionantes con los límites constitucionales expuestos en este apartado.

VI.3. Tema 2. Violación al artículo 116, base IV, inciso n), de la Constitución Federal

198. Los partidos accionantes estiman que el Decreto impugnado viola el artículo 116, base IV, inciso n),⁴¹ de la Constitución porque: **a)** ya se celebraban

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad."

⁴¹ "Artículo 116. ...



elecciones locales de manera concurrente con elecciones federales; **b)** el Congreso ya no estaba en tiempo de ajustarse a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos; y, **c)** el Congreso erró en la motivación de la Iniciativa de ley.

199. En síntesis, este Tribunal Pleno estima que las entidades federativas gozan de una amplia libertad configurativa para regular sus procesos democráticos locales. Desde esa perspectiva, se concluye que los planteamientos son **infundados** porque: **a)** la Constitución Federal solamente establece un mínimo de elecciones locales (una) que deberán ser concurrentes con las federales, pero no un máximo; **b)** el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos no es relevante para analizar la constitucionalidad del Dictamen impugnado y, aún si lo fuera, el cumplimiento extemporáneo a un mandato de legislar subsana la omisión en la que se hubiera encontrado el Congreso local; y, **c)** desde una perspectiva de amplia libertad configurativa, la norma impugnada debe ser violatoria de la Constitución Federal para ser invalidada, con independencia de la idoneidad de la motivación del Congreso local.

VI.3.a. Concurrencia con elecciones federales e incorrecta motivación de la ley

200. Los partidos accionantes argumentan que la entidad federativa ya cumplía con el requisito constitucional previsto en el artículo 116, base IV, inciso n),¹⁴² de la Constitución Federal pues las elecciones para el cargo de Gobernador ya concurrían con las elecciones de Cámara de Diputados. Del mismo modo, también señalaron que los cargos municipales y del Congreso local concurren con las elecciones federales presidenciales y del Congreso de la Unión. Por lo tanto, no estaban obligados a adecuar su calendario electoral al artículo constitucional.

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."

¹⁴² "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



201. Los partidos accionantes señalan correctamente que la entidad federativa no estaba obligada a modificar su calendario electoral de manera que las elecciones del Poder Ejecutivo local concurrieran con las elecciones del Poder Ejecutivo federal. Tal como lo señalan los accionantes, la entidad federativa solo está obligada a que una de sus elecciones locales concorra con una elección federal. Dado que ese requisito mínimo estaba cubierto, no existía una obligación para llevar a cabo la modificación que ahora se analiza; no obstante, la modificación legislativa que se analiza entra dentro del ámbito de la libertad configurativa de la entidad federativa.

202. En ese contexto, este Alto Tribunal no advierte que la modificación transgreda algún límite constitucional en la materia. El artículo 116, base IV, inciso n),¹⁴³ señala de manera textual que deberá concurrir **al menos** una elección local con una elección federal, pero no impide que concurren varias elecciones locales con una elección federal.

203. De igual manera, la Constitución Federal no establece de manera específica para alguno de los dos órdenes de gobierno cuáles son las elecciones que deberán concurrir. Es decir, las entidades federativas están en completa libertad de decidir cuáles de sus cargos concurrirán con las elecciones intermedias federales o, en cambio, con las elecciones sexenales.

204. Por otra parte, este Tribunal Pleno no advierte que la Constitución Federal límite de manera expresa la competencia de las entidades federativas para experimentar de manera democrática con su calendario electoral, en relación con la obligación de celebrar al menos una elección local de manera concurrente con una elección federal. Es decir, el hecho de que en algún momento hayan elegido un arreglo en el que su elección a la Gubernatura concurre con la elección a Diputados Federales, no impide que en un momento posterior la entidad federativa pueda válidamente decidir empatar la elección a la Gubernatura con la elección presidencial.

¹⁴³ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



205. En suma, el concepto de invalidez es **infundado** porque la modificación al calendario electoral que se analiza está dentro del ámbito competencial de las entidades federativa y éstas gozan de una amplia libertad configurativa para organizar sus elecciones, siempre que no se vulnere algún límite constitucional. En este caso, la entidad federativa ejerció sus competencias dentro del marco constitucional y, por lo tanto, se debe reconocer la validez del Decreto impugnado.

VI.3.b. Cumplimiento extemporáneo del artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos

206. Los accionantes argumentan que el Congreso local tenía hasta el treinta de junio del año dos mil catorce para ajustar su marco jurídico-electoral. Luego, si la reforma impugnada se publicó el dos de marzo de dos mil veintitrés con el objetivo de dar cumplimiento al artículo tercero transitorio en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso n),¹⁴⁴ entonces la reforma impugnada es extemporánea y, por tanto, inconstitucional.

207. El planteamiento es **infundado** porque el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos es irrelevante para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y, en ese sentido, no es un parámetro de regularidad que este Alto Tribunal deba observar para resolver sobre la validez o invalidez del Decreto impugnado.

208. En el subpartado anterior se concluyó que el Congreso local, estrictamente hablando, no estaba obligado a modificar su calendario electoral para empatar la elección a la Gubernatura con la elección presidencial, ni mucho menos tenía un plazo para hacerlo. Tal como los propios accionantes señalan en sus distintos escritos, la entidad federativa ya había adecuado su marco normativo electoral a la multicitada disposición constitucional puesto que sus distintas elecciones locales ya concurrían con elecciones federales.

¹⁴⁴ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



209. En ese sentido, es equivocado encuadrar el Dictamen impugnado como un cumplimiento a las disposiciones transitorias de la reforma político electoral del año dos mil catorce. Por el contrario, lo correcto es encuadrar el Dictamen impugnado dentro del ejercicio de la libertad configurativa de las entidades federativas para organizar su calendario electoral dentro de ciertos límites constitucionales que, en este tema, fueron observados.

210. En cualquier caso, suponiendo sin conceder que la entidad federativa hubiera adecuado de manera tardía su legislación a un mandato constitucional, ello no da lugar a la invalidez automática de la norma. El desacato de un mandato constitucional de legislar equivale a una omisión relativa o absoluta, según sea el caso, que debe ser subsanada, aun si ello sucede de manera tardía.

211. Por las razones mencionadas, el argumento de los accionantes es **infundado** y el Decreto impugnado no es violatorio del artículo 116, base IV, inciso n).¹⁴⁵

VI.4. Tema 3. Violación a diversos derechos político-electorales

VI.4.a. Violación al derecho de votar y ser votado

212. Los partidos accionantes argumentaron que la variación excepcional de la duración del cargo de la Gubernatura es inconstitucional porque viola el derecho al sufragio activo y pasivo de la ciudadanía sonoreNSE en dos sentidos. Por una parte, porque la menor duración del cargo desalentará la participación de la ciudadanía a través de la acción de ir a votar; por la otra, porque desalentará a las personas aspirantes para que se inscriban sus candidaturas y, en el caso de que una mujer se inscriba, impactará de manera negativa los derechos político-electorales de ese género.

¹⁴⁵ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



213. Por último, el PAN argumenta que la medida discrimina a las personas que se postulan para el cargo en el periodo 2027-2030, respecto de cualquiera que se postule en lo sucesivo y estima que la norma debe someterse a un examen de proporcionalidad.

214. Los argumentos de los accionantes son **infundados** porque, por una parte, la definición de la duración de un cargo de elección popular es una precondición para que pueda ejercerse el derecho a votar y ser votado y, por la otra, la duración del cargo de gobernador pertenece al ámbito de la libertad configurativa de las entidades federativas y, por lo tanto, a este Tribunal Pleno simplemente le corresponde verificar que se ajuste a los límites constitucionales tales como que sea razonable, oportuno y no exceda seis años.

215. En el estudio de normas similares,¹⁴⁶ este Alto Tribunal ha concluido que la definición de la duración de los cargos de elección popular es un presupuesto necesario para ejercer los derechos de participación política, como los de votar y ser votado en condiciones de certeza y equidad.

216. Tanto la ciudadanía que vota, como las personas que se postulan para los cargos, necesitan conocer esta información para poder ejercer sus derechos en plenitud. Por una parte, desde la perspectiva de los votantes, este elemento es necesario para poder evaluar las candidaturas en relación con el cargo que le será conferido el cargo por cierta cantidad de tiempo y, así mismo, para que exista certeza sobre el alcance temporal del mandato que le será conferido a una determinada persona. Por otra parte, desde la perspectiva de los aspirantes, la duración del cargo para el que se postulan es un dato fundamental para poder

¹⁴⁶ Véase en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 la página 183 donde se analizó el artículo octavo transitorio del Decreto 351 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve:

"OCTAVO. Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030.

"Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030."



evaluar el compromiso temporal que asumen ante la ciudadanía, y funge como una garantía institucional imprescindible para el ejercicio de su cargo.

217. Ahora bien, las entidades federativas tienen ciertos límites para definir la duración del cargo de la gubernatura. En primer lugar, cualquiera que sea la duración del cargo a la Gubernatura que elijan las entidades federativas, ésta nunca podrá ser superior a seis años, de conformidad con la fracción I¹⁴⁷ del artículo 116 constitucional. Además, si bien los Estados gozan de autonomía para determinar el tiempo que durarán en su cargo los servidores públicos electos popularmente, la reforma correspondiente debe realizarse con la oportunidad debida para que el electorado conozca los términos que rigen la contienda electoral en los que ejercerá su voto.

218. De igual manera, la duración elegida por la entidad federativa para el cargo de elección popular solamente podrá variarse como una previsión a futuro. Es decir, no es válido modificar el periodo del cargo que se va a competir una vez iniciado el periodo de veda electoral previsto en el artículo 105¹⁴⁸ constitucional, ni mucho menos mientras el servidor público en cuestión está en funciones.

219. En este caso, este Tribunal Pleno advierte que la norma no viola los límites impuestos en la Constitución Federal relativos a la duración en el cargo, o bien, aquellos relacionados con el momento en el que se lleva a cabo la modificación.

220. En relación con la duración en el cargo, el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado establece que, por única ocasión y para efecto de que

¹⁴⁷ "Artículo 116. ...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad. ..."

¹⁴⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

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



la elección a la Gubernatura concorra con la elección presidencial, **la duración del cargo de la persona que sea electa en el año electoral de dos mil veintisiete será de tres años.**

221. De la simple lectura del artículo se desprende que la duración del cargo no excede el límite constitucional de seis años previsto en la fracción I¹⁴⁹ del artículo 116 constitucional. De igual manera, es evidente que la previsión cumple con el requisito de que las modificaciones a la duración del cargo sean a futuro, de manera que la ciudadanía que va a votar y los aspirantes que van a concursar conozcan la duración del cargo que se compete, pues la modificación afectará las elecciones del año dos mil veintisiete.

222. Los argumentos que plantean los accionantes no desvirtúan ninguna de las conclusiones alcanzadas. El argumento de los accionantes tiene como premisa que, a mayor duración del cargo, mayor cantidad de gente saldrá a votar por el cargo, o bien, mayor cantidad de gente querrá participar en la elección. Dicho planteamiento también pretende desvirtuar la motivación planteada en la exposición de motivos del Poder Ejecutivo local que propuso la reforma según la cual la realización simultánea de la elección a la Gubernatura y la de Presidencia de la República incrementará la participación de la ciudadanía.

223. Este Tribunal Pleno considera que la relación de causalidad que proponen los accionantes como premisa, así como la que utilizó el Congreso local a manera de motivación de la reforma constitucional que se analiza, carecen de sustento empírico o científico.

224. Las premisas de ambas partes son una conjetura hipotética que no tienen forma de ser comprobada por este Alto Tribunal, pues no hay datos de carácter científico que hayan sido aportados por los accionantes o, alternatively, de los que este Alto Tribunal tenga conocimiento que prueben alguna de las relaciones de causalidad planteadas. A saber, que una mayor duración del

¹⁴⁹ "Artículo 116. ...

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad. ..."



cargo genera una mayor participación de electores por una parte o, por la otra, que la concurrencia de elección de Gobernador y Presidente genera una mayor participación de electores.

225. Si no existe una relación comprobada de causalidad entre los eventos anteriormente descritos, el efecto del Dictamen impugnado es incierto. Es decir, la medida podría coincidir (correlación) con una mayor o menor participación político-electoral, o bien, no tener ningún efecto significativo en ésta. Dicha incertidumbre en el efecto sobre la participación política de la ciudadanía no da pie a declarar la norma inválida por la violación a los derechos político-electorales de la ciudadanía sonoreNSE, por lo que el argumento relativo a que hay una afectación a los derechos político-electorales de la ciudadanía es **infundado**.

226. Asimismo, dado que ni siquiera puede comprobarse una incidencia negativa en el derecho a votar y ser votado, el género de la persona que compita por el cargo de la Gobernatura en el año dos mil veintisiete es irrelevante, por lo que el argumento relativo a la potencial afectación al género femenino, en el caso de que compita una mujer, también es **infundado**.

227. En cualquier caso, los argumentos que esgrimen una y otra parte escapan del ámbito de análisis de esta acción de inconstitucionalidad que, según ha dicho este Tribunal Pleno al examinar la duración del cargo decidida por el legislador en uso de su libertad configurativa, no debe centrarse en valorar si el arreglo decidido es el más conveniente o idóneo conforme a diversas situaciones fácticas, sino simplemente si respeta las normas constitucionales aplicables a cada caso.¹⁵⁰

228. Por último, es **infundada** la afirmación de que el artículo segundo transitorio es discriminatorio en virtud de que establece un periodo único de tres años de duración para el cargo de la gobernatura, cuando la regla general es que dure seis años, afectando así el derecho a votar y ser votado de las personas que compitan en el proceso electoral de dos mil veintisiete. El argumento es

¹⁵⁰ Véase en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 la página 202, aprobada por unanimidad de once votos y resueltas el once de mayo de dos mil veinte.



infundado porque: **1)** no se surten los supuestos para analizar la norma transitoria bajo una perspectiva de violación al principio de igualdad, toda vez que no establece una distinción normativa y **2)** incluso si se considera que la norma transitoria establece, de manera tácita, un régimen jurídico diferenciado, esa *distinción* sería objetiva y razonable.

229. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**.¹⁵¹

230. De acuerdo con los precedentes de este Tribunal Pleno,¹⁵² para analizar las violaciones al principio de igualdad debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se

¹⁵¹ Tesis jurisprudencial 9/2016, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 112 y registro 2012594.

¹⁵² Véase las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

- **Acción de inconstitucionalidad 64/2022**, resuelta el doce de enero de dos mil veintitrés y aprobada por mayoría de diez votos.

- **Acción de inconstitucionalidad 175/2021**, resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós y aprobada por mayoría de ocho votos.

- **Acción de inconstitucionalidad 117/2020**, resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno y aprobada por unanimidad de once votos.

- **Acción de inconstitucionalidad 263/2020**, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno y aprobada por mayoría de nueve votos.

- **Acción de inconstitucionalidad 216/2020**, resuelta el diez de enero de dos mil veintidós y aprobada por unanimidad de ocho votos.



hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

231. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.¹⁵³

232. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un examen estricto u ordinario; y, **iii)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el examen que se ha elegido.

233. En el caso, se estima el artículo transitorio impugnado **no establece una distinción que sea susceptible de ser analizada a través de una perspectiva de discriminación**.

234. Tal como se relató en párrafos anteriores, en este caso no se surte la precondition para examinar la norma como una violación al principio de igualdad, toda vez que la norma transitoria no establece una distinción para las personas que compitan en el proceso electoral de dos mil veintisiete (destinatarios de la norma), sino que **la duración de tres años será aplicada de manera uniforme a todos los destinatarios de la norma**.

235. En otras palabras, el partido accionante solicita que se compare a los destinatarios de la norma transitoria, que serán aquellos que compitan en el periodo electoral correspondiente a dos mil veintisiete, con el resto de las personas que competirán en el futuro y a los que **no les será aplicable la norma transitoria**. Por esa razón, examinar la norma transitoria a través de una perspectiva de discriminación es inviable porque estos dos grupos de destinatarios estarán en una situación fáctica distinta (distintos procesos electorales) y, por esa razón, les aplicará una norma distinta.

¹⁵³ **Acción de inconstitucionalidad 61/2016**, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete y aprobada por unanimidad de diez votos.



236. Ahora bien, en aras de contestar los planteamientos de manera exhaustiva, incluso si se considerara que la norma transitoria establece un régimen jurídico *tácitamente* diferenciado que excluye a una persona de ciertas condiciones que usualmente le corresponderían al obtener el cargo, tal como ejercer el cargo por seis años, la distinción sería **objetiva y razonable**. Dado que la norma no establece una diferencia de trato basada en una categoría sospechosa,¹⁵⁴ correspondería realizar un examen de igualdad en escrutinio ordinario, también llamado examen de razonabilidad para llegar a esta conclusión.

237. Así, habría que afirmar, primero, que el objetivo que persiguen las normas impugnadas **es un fin constitucionalmente permitido**, toda vez que busca la concurrencia entre una elección local con una elección federal, en términos del artículo 116, base IV, inciso n),¹⁵⁵ de la Constitución. En este ámbito,

¹⁵⁴ Las categorías sospechosas son las enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En esos casos y sobre el escrutinio que derivaría de una distinción basada en ellas, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 75, cuyo rubro es "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2003284, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 961, cuyo rubro es "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.". Este criterio ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), publicada el viernes 30 de octubre de 2015, a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, registro 2010315.

Dicha Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXVI/2015 (10a.), registro de IUS 2010268, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de dos mil quince, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

¹⁵⁵ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...



como se estudió con anterioridad, la entidad federativa tiene completa libertad para decidir qué elección local coincidirá con alguna elección federal, por lo que se concluye que la finalidad que persigue la norma transitoria es legítima.

238. En segundo lugar, resultaría necesario evaluar que la medida empleada por el legislador esté estrechamente relacionada con el fin que persigue. Debido al estándar de escrutinio, es pertinente recordar que la medida **no** tiene que ser la medida más idónea, sino que simplemente se debe verificar que sea instrumental para alcanzar el fin que se propone. En este caso, la reducción del periodo de la gubernatura en la entidad federativa, por única ocasión, para el proceso electoral de dos mil veintisiete tiene una clara relación medio-fin con el propósito de empatar la elección el Poder Ejecutivo local, con el federal.

239. Esto es, la norma modifica de manera excepcional el periodo de la gubernatura que será electa en el año dos mil veintisiete para que solamente dure tres años. La conclusión de ese periodo coincide con una elección presidencial. De esa manera, la modificación por única ocasión del periodo de la gubernatura permite que ésta pueda ser renovada en el futuro con la elección presidencial, logrando así la concurrencia de una elección local con una elección federal.

240. Por las razones mencionadas, incluso si se considerara que la norma establece un régimen jurídico diferenciado, dicho trato diferenciado sería objetivo y razonable.

241. En suma, en este apartado se concluyó que las normas impugnadas no vulneran el derecho al voto activo o pasivo, ni resultan discriminatorias. Por lo tanto, se declaran **infundados** los conceptos de invalidez analizados en este apartado.

VI.4.b. Violación a diversos principios que rigen la materia electoral

242. Los partidos accionantes argumentaron, de manera genérica, que el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado viola los principios de

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



certeza, legalidad, equidad e imparcialidad previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.¹⁵⁶ Asimismo, sostienen que la reforma viola la regla de periodicidad de las elecciones.

243. Este tipo de planteamiento ha sido desestimado en ocasiones anteriores por este Tribunal Pleno al analizar la constitucionalidad de normas similares. En este caso, se retoman las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019 en la que se invalidó la ampliación del periodo de una gubernatura que ya había sido electa. Utilizando las mismas premisas se arriba a la conclusión opuesta, en tanto que en este caso se analiza una norma que se legisla como una **previsión a futuro**, es decir, que: **i)** entró en vigor de manera previa al inicio de la veda electoral prevista en el artículo 105¹⁵⁷ constitucional y/o **ii)** no afecta la duración de un cargo que ya ha sido electo por la ciudadanía.

244. En relación con el principio de certeza en materia electoral, en lo que interesa para la resolución de este asunto, el criterio de este Tribunal Pleno¹⁵⁸ es

¹⁵⁶ "Artículo 41. ...

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores."

"Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

..."

¹⁵⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

..."

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

¹⁵⁸ Al respecto, ver la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 98/2006 de rubro y texto: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral



que todos los participantes del proceso electoral (ciudadanos, institutos políticos y autoridades) deben conocer con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento, lo cual se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en él y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa.

245. Atendiendo al enfoque del conocimiento de las disposiciones normativas que rigen el procedimiento, el principio de certeza no puede separarse ni interpretarse aisladamente, sino que necesariamente debe armonizarse con la máxima realización de otros principios y derechos constitucionales, como es el principio de legalidad y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

246. Acorde con ello, el artículo 116, fracción IV, inciso b),¹⁵⁹ constitucional establece el principio de legalidad como principio rector de la materia electoral

los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1564 y registro digital 174536.

¹⁵⁹ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:



en el ámbito estatal en atención a que las reglas fundamentales del procedimiento electoral no solo deben ser conocidas de manera previa y cierta, sino también integrarse en un marco legal, sujeto a los límites y controles que derivan del principio de legalidad.

247. En la misma línea, en la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, este Tribunal Pleno sostuvo que el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.¹⁶⁰

248. La subordinación de los demás Poderes a las disposiciones emanadas del Poder Legislativo Federal o local, según corresponda, tiene fundamento a su vez en el principio constitucional de división de poderes, de manera que los órganos aplicadores no pueden disponer de las reglas fundamentales establecidas en la ley por la voluntad general mediante enunciados universales y generales.

249. En tal sentido, por regla general, una disposición normativa establecida formalmente en las Constituciones o en las leyes que deriven de éstas no puede perder su vigencia sino mediante la emisión de otra disposición de igual jerarquía acorde con las formalidades que exige el propio ordenamiento o como resultado del control de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

250. Precisadas las definiciones de los principios de certeza y legalidad en el marco de la democracia constitucional, es necesario concretar sus alcances en un criterio de actuación que sirva de parámetro constitucional para resolver los problemas jurídicos planteados por los demandantes.

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; ..."

¹⁶⁰ Resueltas en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, con reservas; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.



251. Retomando algunas conclusiones del subapartado anterior, la duración de los cargos de elección popular es una condición determinante del voto. En consecuencia, cualquier elección auténtica y democrática de cargos debe contemplar de manera cierta el límite temporal por el que ejercerán el poder público, con la consecuente certidumbre que tiene el electorado y los demás participantes de la contienda político-electoral respecto a la renovación futura de los cargos.

252. Por tanto, en aplicación del principio de certeza electoral, cualquier modificación a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse de manera previa al inicio del proceso electoral, a efecto de que todos sus participantes ejerzan sus derechos en atención a un mismo entendimiento sobre los alcances temporales del cargo que es objeto de la contienda y sobre el cual recaerá la expresión de la voluntad libre del electorado.

253. En el caso concreto, el Decreto impugnado cuyo artículo segundo transitorio contiene la modificación a la duración del cargo de la gubernatura que será electa en dos mil veintisiete, fue emitida con más de **tres años de antelación** a la elección que se verá afectada por la modificación a la duración del cargo. Es decir, la modificación ha sido emitida con una antelación suficiente que permite a toda la ciudadanía, partidos políticos, aspirantes y autoridades conocer el periodo de tres años para el cual será electa la gubernatura que se vote en el año dos mil veintisiete. De esta manera, cada parte interesada en la contienda democrática podrá actuar conforme a sus facultades e intereses, y podrá ejercer sus derechos y competencias con plena certeza.

254. Por lo que hace al principio de legalidad, las disposiciones establecidas formalmente en las Constituciones –ya sea federal o local– o en las leyes que deriven de éstas, no pueden perder su vigencia sino mediante otras disposiciones de igual jerarquía emitidas conforme a las formalidades exigidas en el propio ordenamiento o como resultado del control abstracto de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

255. Como puede observarse, en este caso el Decreto impugnado es un decreto de reformas a la Constitución local que observó todas las formalidades



necesarias para su emisión. Como tal, el Decreto impugnado contiene una serie de normas que son de idéntico rango a las que preveían las anteriores bases de organización de la elección a la gubernatura en la entidad federativa. Por lo tanto, el artículo transitorio que establece una duración excepcional de tres años para la persona que resulte electa a la gubernatura en el año dos mil veintisiete puede válidamente modificar ese periodo de manera excepcional sin contrariar el principio de legalidad. Asimismo, su publicación en la Constitución local sienta las bases para que las autoridades locales organicen las elecciones conforma a ella, y tanto el electorado, como los partidos políticos, puedan conocerla y conducirse en consecuencia.

256. Por otra parte, la norma transitoria que varía excepcionalmente la duración el cargo de la gubernatura da certeza respecto de un elemento esencial en todo gobierno republicano y democrático, a saber, la certidumbre respecto del relevo de los gobernantes y representantes populares mediante elecciones libres, auténticas y periódicas una vez concluido el mandato fijo que les fue conferido. Por lo tanto, tampoco contraría la regla de elecciones periódicas.

257. Por último, este Tribunal Pleno no advierte de qué manera la norma transitoria impugnada podría vulnerar los principios de equidad en la contienda o imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

258. Primero, la norma transitoria modifica un elemento organizacional del ejercicio del cargo de la gubernatura, más no prevé una regla que rija las condiciones en las que competirán las distintas opciones políticas por el voto de la ciudadanía, por lo que no se advierte que pueda impactar la equidad en la contienda. En todo caso, la norma transitoria, como una previsión a futuro, impactará de manera idéntica a todos los contendientes que se registren para el proceso electoral dos mil veintisiete que tendrán que competir por un cargo que durará tres años. Por último, la norma transitoria sí implica una erogación de recursos públicos para la organización de una elección, pero no existe indicio alguno de ello que pudiera favorecer a una opción política sobre otra. Por lo tanto, este Tribunal Pleno concluye que el artículo transitorio segundo del Decreto impugnado no viola los principios rectores de la materia electoral y declara **infundados** los conceptos de invalidez analizados en este apartado.



VI.5. Tema 4. Violación al artículo 134 de la Constitución Federal

259. En este apartado, los accionantes alegan que la norma viola diversos principios del artículo 134¹⁶¹ constitucional, entre los que se encuentran la ejecución racional y eficaz del gasto público. Por último, los accionantes argumentan que un periodo de tres años dificultará las tareas de gobierno.

260. Los argumentos planteados por los accionantes ya han sido desestimados por este Tribunal Pleno en situaciones análogas donde una disposición transitoria ha modificado de manera excepcional la duración de un cargo de elección popular.¹⁶²

261. En primer lugar, el argumento según el cual la reducción excepcional de la duración del cargo a la gubernatura que se elija en dos mil veintisiete viola el principio de ejecución racional y eficiente del gasto público porque supone la celebración de dos elecciones en un periodo en el que normalmente se celebraría una elección es **infundado** porque: **i)** parte de una interpretación aislada del artículo 134¹⁶³ constitucional e **ii)** imposibilita el ejercicio de una competencia de la entidad federativa que está dentro de su libertad configurativa.

262. En relación con la primera razón, el argumento de los accionantes se funda en la premisa de que la celebración de un menor número de elecciones supone mayores ahorros para el Estado y, por lo tanto, lo racional es celebrar la menor cantidad de elecciones posibles.

263. Este Tribunal Pleno no comparte la premisa de los accionantes porque se basa en una interpretación aislada y limitada del artículo 134 constitucional

¹⁶¹ "**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. ..."

¹⁶² Véase en la acción de inconstitucionalidad 13/2015 las páginas 63 a 77, aprobada en la parte que interesa por unanimidad de once votos y resuelta el once de junio de dos mil quince.

¹⁶³ "**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. ..."



en la que se asume que el único fin, o bien, el fin con la mayor relevancia para el Estado es el ahorro de recursos públicos, incluso a costa de privar a la ciudadanía de los canales institucionales que permiten el ejercicio de sus derechos político-electorales que la Constitución Federal garantiza en los artículos 35 y 41.¹⁶⁴

264. La celebración de una elección para la renovación pacífica de los poderes públicos no es un uso irracional de los recursos de los que dispone el Estado. Por el contrario, es una garantía y un fundamento de nuestra democracia constitucional y de nuestra forma de gobierno republicana prevista en el artículo 41¹⁶⁵ constitucional. Llevada a sus últimas consecuencias, la premisa que proponen los accionantes genera una tensión indeseable entre los principios del artículo 134 constitucional y el mandato constitucional de renovación periódica de los poderes del Estado que, por otra parte, puede desestimarse fácilmente interpretando de manera sistemática y armónica los distintos preceptos constitucionales en juego.

265. En ese sentido, si la propia Constitución permite a las entidades federativas –en ejercicio de su libertad configurativa– establecer distintos periodos de gobierno que no superen los seis años para sus gubernaturas, se sigue que están habilitadas para celebrar elecciones en periodos menores a seis años sin

¹⁶⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

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

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

¹⁶⁵ **Artículo 41.**

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ..."



contrariar por ese solo hecho otra disposición constitucional, incluido el artículo 134 constitucional.

266. Por mayoría de razón, en este caso que se prevé la celebración **excepcional** de dos elecciones en un periodo de seis años, este Tribunal Pleno debe de concluir que ello no representa un uso irracional de los recursos públicos. Sostener lo contrario implicaría impedir el ejercicio de la libertad configurativa de las entidades federativas en esta materia y constreñirlas a fijar un periodo de seis años obligatorio para sus gubernaturas, en aras de celebrar la menor cantidad de elecciones posibles y generar la mayor cantidad de ahorros.

267. En segundo lugar, los accionantes argumentan que un periodo de gubernatura que solamente dure tres años hace imposible el cumplimiento de la responsabilidad de gobernar con eficacia.

268. Desde su punto de vista, el periodo de seis años existente es un plazo mínimo necesario para implementar políticas públicas y de gobierno, por lo que un plazo menor tendrá un impacto negativo en la gobernabilidad de la entidad federativa.

269. Los accionantes realizan las afirmaciones anteriores de manera categórica, sin ofrecer alguna razón que este Tribunal Pleno pueda evaluar para asegurar que seis años es el plazo mínimo que permite al Titular del Poder Ejecutivo gobernar con eficacia una entidad federativa.

270. Las afirmaciones pretenden demostrar que un periodo de seis años es mejor o más idóneo que cualquier otro periodo. Sin embargo, tal como se señaló en el apartado "VI.2 Cuestión previa", esa discusión se encuentra mayormente fuera del ámbito de decisión de este Tribunal Pleno. La decisión de cuánto tiempo debe durar la persona que ocupe la gubernatura en su cargo ha de ser tomada por cada entidad federativa, de acuerdo con su conveniencia jurídico-política y en ejercicio de su libertad configurativa.

271. Si la decisión no viola algún límite constitucional, este Alto Tribunal no debe emprender una investigación acerca de si cualquier otro periodo sería más conveniente o idóneo para la gobernabilidad de la entidad federativa.



272. En cualquier caso, se observa que un periodo de tres años, aunque sea por una sola ocasión, permite el despliegue de todas las facultades y competencias constitucionales de las que goza el Titular del Poder Ejecutivo en la entidad federativa, por lo que, en principio, no resulta en un impedimento para el cumplimiento de sus labores constitucionales.

273. Por las razones señaladas, este Tribunal Pleno considera que los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del Decreto impugnado son **infundados** y lo procedente es reconocer la validez de las reformas a la Constitución local que aquí se analizaron.

RESUELVE

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

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 22, párrafo segundo, en su porción normativa "La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República", 69, en su porción normativa "y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República", y transitorio segundo de la Ley número 93 que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, en materia de elección del titular del Poder Ejecutivo del Estado, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dos de marzo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la legitimación del PRD, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de la legitimación del PRD, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la legitimación del PRD, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la oportunidad y la legitimación del PRD, Pérez Dayán en contra de la oportunidad y la legitimación del PRD y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 31, respecto de los apartados III y IV relativos, respectivamente, a la oportunidad y a la legitimación de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y con razones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 73 al 86 y del 149 al 154, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "Violaciones al pro-



cedimiento legislativo", consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez relacionados con este tema. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 207 y del 236 al 240, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 237, 238, 239 y 272, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 22, párrafo segundo, en su porción normativa "La elección de Gobernador será concurrente con la elección de Presidente de la República", 69, en su porción normativa "y se realizará de manera concurrente con la elección de Presidente de la República", y transitorio segundo de la Ley número 93 que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, en materia de elección del titular del Poder Ejecutivo del Estado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DEBE DESTINARSE A LOS FINES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 41, BASE II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES DECIR, AL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, LAS TENDIENTES A LA OBTENCIÓN DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES Y A LAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO (LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

V. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ UN LÍMITE DEL VEINTICINCO POR CIENTO DEL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, EN COMPARACIÓN CON EL QUE PERCIBIRÁN LOS NACIONALES, VIOLA LAS REGLAS DE DISTRIBUCIÓN DISPUESTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].



VI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE EL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE CALCULARÁ MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE LA CIUDADANÍA INSCRITA EN EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL A JULIO DE CADA AÑO POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, SE ENCUENTRA DENTRO DEL MARGEN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL [ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

VII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE EL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE CALCULARÁ MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE LA CIUDADANÍA INSCRITA EN EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL A JULIO DE CADA AÑO POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, NO VIOLA LAS REGLAS DE DISTRIBUCIÓN DISPUESTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE EL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE CALCULARÁ MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE LA CIUDADANÍA INSCRITA EN EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL A JULIO DE CADA AÑO POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, NO CARECE DE UNA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN [ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

IX. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE



EL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE CALCULARÁ MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE LA CIUDADANÍA INSCRITA EN EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL A JULIO DE CADA AÑO POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, NO DEBE EVALUARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO [ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

X. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE EL MONTO QUE DEBEN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE CALCULARÁ MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE LA CIUDADANÍA INSCRITA EN EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL A JULIO DE CADA AÑO POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD [ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2023 Y SUS ACUMULADAS 140/2023, 141/2023 Y 142/2023. PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO BAJA CALIFORNIA, DIPUTACIONES INTEGRANTES DE LA VIGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 30 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO.



ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Decreto No. 231, a través del cual se reformó el artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés. La modificación se vincula con la prerrogativa de acceso al financiamiento público en el ámbito estatal para los partidos políticos, tanto nacionales como locales.

En específico, se reformaron los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 43 del mencionado ordenamiento, en el sentido de: **i)** ajustar la fórmula para el cálculo del financiamiento público para los partidos políticos nacionales, consistente en reducir el valor porcentual¹ por el que se multiplicará la base (el número total de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral local, al corte de julio de cada año); **ii)** modificar la hipótesis para que opere el límite del financiamiento público que pueden obtener los partidos políticos locales, pues ahora aplica ante la existencia de cuatro o menos;² y, **iii)** precisar la forma como se distribuirá entre los partidos políticos el monto de financiamiento público que resulte (el treinta por ciento de forma igualitaria, mientras que el setenta por ciento restante de conformidad con el porcentaje de votación en la elección de diputaciones inmediata anterior).

El partido Encuentro Solidario Baja California, un grupo de diputadas y diputados del Congreso del Estado de Baja California, el Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional promueven respectivas acciones de inconstitucionalidad en contra del texto reformado de los párrafos segundo y tercero del inciso a) del artículo 43 de la Ley de Partidos local. Los accionantes argumentan –en esencia– que las legislaturas de las entidades federativas no tienen competencia para modificar ni limitar la fórmula para el cálculo del financiamiento público para los partidos políticos que se desprende de los artículos 41, base II, inciso a), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país, en relación con los

¹ Del treinta por ciento se cambió al veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

² Antes se establecía que dicho límite debe observarse cuando existan dos o menos partidos políticos con registro local.



artículos 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos. También sostienen que la regulación se traduce en una violación de diversos principios constitucionales.

El análisis de los problemas jurídicos planteados se desarrolla en esta sentencia siguiendo la estructura que se expone enseguida:

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	26
II.	PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS	Se impugna el artículo 43, fracción I, inciso a), párrafos segundo y tercero, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 231.	27
III.	OPORTUNIDAD	Las demandas son oportunas.	28
IV.	LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN	Quienes presentan las respectivas acciones de inconstitucionalidad tienen legitimación. La impugnación de los partidos políticos se promueve a través de un órgano facultado estatutariamente para su representación.	29
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		35
V.	V.1. Supuesta extemporaneidad de las acciones de inconstitucionalidad en relación con una de las porciones del artículo 43 de la Ley de Partidos local	Es infundada. La reforma del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California implica una modificación de su sentido normativo, por lo que se está ante un nuevo acto legislativo. La reforma tiene como implicación ampliar la hipótesis normativa bajo la cual debe implementarse	36



		<p>el límite de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos con registro local.</p> <p>Por tanto, la promoción de las acciones de inconstitucionalidad es oportuna.</p>	
	<p>V.2. Supuesta cesación de efectos de las normas impugnadas por la reforma del artículo 43 de la Ley de Partidos local mediante el Decreto No. 288</p>	<p>Es infundada. El Decreto No. 288 no supuso una modificación del sentido normativo de los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. La reforma al inciso e) del precepto no tiene como consecuencia que las normas controvertidas en las acciones de inconstitucionalidad bajo estudio hayan cesado en sus efectos.</p>	40
	<p>V.3. Sobreseimiento por la inoperancia de los conceptos de invalidez</p>	<p>Es infundada. En el asunto no se justifica sobreseer las acciones de inconstitucionalidad, debido a que en las demandas sí se desarrollan conceptos de invalidez.</p>	47
VI.	ESTUDIO DE FONDO		50
A)	<p>Parámetro de regularidad constitucional y precedentes aplicables</p>	<p>Tratándose de las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, debe atenderse de manera sistemática a lo previsto en la Constitución Política del país y en la Ley General de Partidos Políticos, siendo que en esta última se establece explícitamente la forma de calcular dicho financiamiento para todos los estados de la República cuando se trate de los partidos políticos locales.</p>	52



		<p>En cambio, respecto a la regulación del financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales que conserven su acreditación en la entidad federativa, la Ley General únicamente establece ciertas condicionantes, dejando un margen de libertad de configuración legislativa para establecer las reglas para su otorgamiento. Ello supone que la reducción del financiamiento público local de los partidos políticos nacionales está –en principio– en el ámbito de libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.</p>	
<p>B)</p>	<p>Limitación del monto de financiamiento público al que pueden acceder los partidos políticos locales</p>	<p>El párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local es inconstitucional, porque la determinación de la fórmula para el cálculo del monto de financiamiento público de los partidos políticos locales está reservada para la Ley General de Partidos Políticos, siendo que las legislaturas de las entidades federativas no están facultadas para incorporar alguna condición o límite que implique una variación al respecto. Dicho vicio resulta todavía más evidente puesto que el tope se establece con base en el monto de financiamiento público contemplado para los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa.</p>	<p>63</p>
<p>C)</p>	<p>Modificación de la fórmula para el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal</p>	<p>El párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local es constitucional, porque las legislaturas de las entidades federativas</p>	<p>68</p>



		<p>cuentan con un margen de libertad de configuración normativa para regular la fórmula con la que se determina la cantidad de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa, por lo cual pueden modificar los factores que la integran con el objetivo de reducir el monto por distribuir.</p>	
VII.	EFFECTOS	<p>Se reconoce la validez del párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.</p> <p>Se declara la invalidez del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.</p> <p>La declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.</p>	80
VIII.	PUNTOS RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el DECRETO No. 231, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de</p>	81



	<p>dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el DECRETO No. 231, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, tal como se precisa en los apartados VI y VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2023 y sus acumuladas 140/2023 141/2023 y 142/2023, que promueven, respectivamente, el partido Encuentro Solidario Baja California, un grupo de diputaciones integrantes de la Vigésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, el Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional en contra del



Decreto No. 231, a través del cual se reformó el artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.³

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS DEMANDAS

1. Publicación del Decreto. El veintiséis de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 231, a través del cual se reformó el artículo 43 de la Ley de Partidos local, en los términos que se exponen a continuación:

Texto derogado	Texto vigente
<p>"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.</p> <p>"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por treinta por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.</p> <p>"Para el caso de que existan dos o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda esta (sic) de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior.</p>	<p>"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.</p> <p>"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.</p> <p>"Para el caso de que existan cuatro o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior.</p>

³ En lo subsecuente también se le denominará "Ley de Partidos local".



"b) El **cincuenta** por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **cincuenta** por ciento, restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior. ..."

"b) El **treinta** por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **se-
tenta** por ciento, restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior. ..."

2. Promoción de las acciones de inconstitucionalidad y conceptos de invalidez. El veintidós de junio de dos mil veintitrés, se presentó –en representación del Partido Encuentro Solidario Baja California–⁴ una demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto identificado en el punto previo. Por su parte, el veintitrés de junio siguiente, un grupo de diputadas y diputados integrantes de la Vigésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California⁵ promovieron una diversa acción de inconstitucionalidad en contra del mismo acto legislativo.

3. En estos dos escritos iniciales se formulan planteamientos sustantivamente coincidentes,⁶ por lo cual se sintetizan de forma conjunta en los siguientes párrafos. Primero, sostienen que el Decreto No. 231 viola los artículos 1o., 13, 35, fracción III, 41, 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país. Los accionantes hacen valer los siguientes conceptos de invalidez:

I. Primero. El Poder Legislativo de Baja California carece de libertad de configuración legislativa para disminuir el financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos locales. El artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos local contradice los artículos 41, base II, inciso a), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados

⁴ Por parte de César Eduardo Hank Inzunza, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Encuentro Solidario Baja California.

⁵ El escrito de demanda está firmado por las nueve personas que se enlistan enseguida: Amintha Guadalupe Briceño Cinco (PAN), Juan Diego Echevarría Ibarra (PAN), Santa Alejandrina Corral Quintero (PAN), Marco Antonio Blasquez Salinas (PT), María Monserrat Rodríguez Lorenzo (PESBC), Rosa Margarita García Zamarripa (PESBC), Daylin García Ruvalcaba (MC), Sergio Moctezuma Martínez López y César Adrián González García (PVEM)

⁶ Con la aclaración de que se sigue una estructura distinta y el segundo concepto de invalidez que formula el partido accionante no se contempla en la demanda de la minoría parlamentaria.



Unidos Mexicanos,⁷ en relación con los diversos 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos,⁸ al establecer un procedimiento para disminuir el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos locales.

⁷ **Artículo 41.** ...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

⁸ **Artículo 50.**

1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:



II. El precepto legal transgrede las disposiciones constitucionales y de la Ley General porque: **i)** carece de libertad de configuración legislativa en materia de financiamiento público de los partidos locales; **ii)** introduce reglas no previstas en las normas constitucionales; y, **iii)** nulifica las reglas de distribución previstas en el inciso b) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local.

III. De conformidad con los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –como lo es la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas– las entidades federativas deben acatar las reglas establecidas en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos, para asignar el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes a los partidos políticos.

IV. Si bien en el primer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local se indica que el financiamiento se otorgará en términos de la Ley General, en su tercer párrafo se establece que en caso de que existan cuatro o menos partidos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público la cantidad que resulta, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior; remisión que se realiza al financiamiento que reciben los partidos políticos nacionales. Dicha regulación es contradictoria, pues se mezclan los parámetros considerados para los partidos nacionales y, con base en éstos, se topa el financiamiento público de los partidos locales.

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución; ..."



V. Ni la Constitución Política del país ni Ley General de Partidos Políticos proporcionan competencia a las entidades federativas para recalcular, topár o limitar el financiamiento público de los partidos políticos locales. El tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local es inconstitucional y, por ende, debe invalidarse.

VI. Segundo.⁹ La reforma del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos local implica instituir una norma privativa, que limita el número de partidos políticos locales y que es inequitativa para éstos, por disminuir el financiamiento que les corresponde.

VII. La norma es privativa porque de manera contundente, se prevé una regla dirigida a "cuatro o menos" partidos políticos locales, cuando lo correcto era que el órgano legislativo mencionara "tratándose de partidos políticos locales", sin delimitar un número específico. Al hacerlo, la norma pierde generalidad, por estar diseñada para una, dos, tres o cuatro personas morales. Es una norma privativa al establecer la posibilidad de otorgar financiamiento público sólo a cuatro partidos locales, violando el principio de igualdad en caso de existir un número mayor.

VIII. De una interpretación estricta y gramatical, la norma define que en Baja California sólo es posible la existencia de hasta cuatro partidos políticos locales, con lo que se vulnera el derecho de asociación política y el acceso al financiamiento público para actividades ordinarias. La limitación implica que de existir más de cuatro partidos locales, éstos no obtendrían las prerrogativas correspondientes, con lo que se afecta el derecho de asociación política, al no contar con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades ordinarias.

IX. La norma es inequitativa porque bajo el pretexto de la austeridad, genera un trato diferenciado en perjuicio de los partidos políticos locales, a pesar

⁹ Estos planteamientos únicamente se contienen en la demanda de la acción de inconstitucionalidad 137/2023, promovida por el Partido Encuentro Solidario Baja California.



de que en la Ley General se les otorga el derecho a recibir financiamiento para actividades ordinarias. Lo anterior vulnera la prohibición de la discriminación que se prevé en el artículo 1o. de la Constitución Política del país, en armonía con los artículos 41 y 116 del mismo ordenamiento.

X. Reconocen que en el Dictamen que originó el Decreto cuestionado se justificó la modificación del precepto en que de aplicar a los partidos locales el mismo criterio que se utiliza para los partidos nacionales, el monto que recibirían aquellos sería desproporcionado y alejado de un criterio justo, racional y de equilibrio financiero, además de que se incumpliría con el principio de austeridad que marca el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.¹⁰ Sin embargo, argumentan que esa interpretación legislativa no tiene asidero constitucional porque:

- El principio de austeridad que reconoce la Constitución local no tiene el alcance para, incluso mediante una interpretación conforme, permitir la variación de las disposiciones federales, como lo es el artículo 51, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

- El principio de austeridad no posibilita el establecer tratos diferenciados en relación con los partidos políticos nacionales y locales.

- Considerar que los partidos locales recibirían un monto desproporcionado en relación con los partidos nacionales supone desconocer el sistema de distribución del financiamiento público diseñado desde la propia Constitución, pues

¹⁰ "Artículo 5. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

"...

"APARTADO B. Del Instituto Estatal Electoral.

"La organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos, según lo disponga la Ley. En el ejercicio de esta función pública, serán principios rectores la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y **austeridad.**"



el treinta por ciento se reparte por partes iguales y el restante setenta por ciento con base en la votación recibida por cada partido. La fórmula constitucional no distingue entre la existencia de un único partido local o de más, por eso la mayor parte del financiamiento se distribuye con base en el porcentaje de votación, la cual es una base objetiva y lleva a que los recursos se correspondan con el grado de representatividad.

XI. El órgano legislativo local no consideró que los partidos políticos nacionales reciben doble financiamiento (el otorgado por el Instituto Nacional Electoral y el que proporciona cada organismo público local electoral). Por eso, la interpretación del legislador local no tiene bases sólidas.

XII. El trato diferenciado se agrava porque la disminución del financiamiento de los partidos locales se realiza respecto al monto que reciben los partidos nacionales. Al utilizar las reglas del financiamiento de los partidos nacionales para topar el financiamiento de los partidos locales se transgreden los artículos 1o., 41 y 116 de la Constitución Política del país, en relación con los artículos 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

XIII. Si bien los razonamientos son suficientes para declarar la inconstitucionalidad del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local; también existen fundamentos para expulsar del sistema jurídico, cuando menos, las porciones "que existan cuatro o menos" y "en el párrafo anterior".

XIV. Tercero. El Decreto No. 231 contradice las reglas de cuantificación del financiamiento público a partidos políticos nacionales y locales. La reforma tuvo como objetivo fundamental disminuir el financiamiento público ordinario que les corresponde a los partidos políticos, tanto de carácter nacional como local. Si bien se realiza a partir de porciones normativas distintas, su interpretación conjunta y aplicación implica una disminución de los recursos que recibían previo a la reforma de mérito.

XV. La porción normativa del segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, que dice "veinte", debe expulsarse del



ordenamiento jurídico, persistiendo con base en los efectos de la sentencia que se emita la referencia al "treinta" por ciento. Esto, porque esa porción disminuye indirectamente el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, al menos en un setenta y cinco por ciento.

XVI. Las reglas de cuantificación del financiamiento contenidas en la disposición reclamada tienen aplicabilidad para todos los partidos políticos que hayan conservado su registro en la entidad federativa, sean nacionales o locales. Por tanto, de no considerar la procedencia de los conceptos de invalidez primero o segundo, lo más idóneo para el caso concreto es la eliminación de la porción que dice "veinte" por ciento, de modo que el monto a otorgar se calcule con la fórmula anterior a la reforma.

4. El mismo veintitrés de junio, tanto el Partido del Trabajo¹¹ como el Partido Acción Nacional¹² promovieron respectivas acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma legal derivada del Decreto No. 231, la cual califican como violatoria de los artículos 1o., 2o., 14, 16, 41, 116 y 127 de la Constitución Política del país y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los escritos de demanda son prácticamente idénticos respecto a los conceptos de invalidez, por lo que se procede a su presentación conjunta:

I. Primero. Violación al principio de legalidad, por contravenir el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos y los criterios de este Tribunal Pleno. Con la reforma se contraviene lo establecido en el artículo 41 constitucional, en lo que se refiere al derecho de todos los partidos de recibir prerrogativas, así como la reglamentación de ese precepto que hace el artículo 51 de la Ley General. La reforma al artículo 43 de la Ley de Partidos local también contraviene el artículo 16 de la Constitución, pues el Poder Legislativo ya había modificado el mismo precepto recientemente.

¹¹ La demanda se presentó por medio de las personas integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional y se depositó en el buzón judicial en la fecha señalada, según consta en el sello de recepción plasmado en el escrito de demanda.

¹² Por medio del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, Marko Antonio Cortés Mendoza.



II. El que exista una disminución del porcentaje establecido en la Ley General de Partidos Políticos implica una falta de fundamentación. Además, se establece un mecanismo que ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. Segundo. Violación al Pacto Federal en materia electoral (artículos 40, 41, base I, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país). El órgano legislativo excedió sus competencias al no considerar aspectos esenciales del Pacto Federal en materia electoral. Si bien existe la facultad del legislador local de reglamentar libremente ciertos temas, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos políticos opera la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas. Al ir en contra de los dictados de la Ley General de Partidos Políticos, que es reglamentaria de los artículos 40, 41, base I, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país, la reforma es inválida.

IV. Tercero. Violación de los principios del buen gasto público establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política del país. La norma impugnada causa una afectación de los principios del buen gasto público, toda vez que implica una reducción presupuestal, bajo el argumento de que lo supuestamente ahorrado se canalizará a diversos programas gubernamentales de índole social, educativo o de salud. Se habla de una austeridad cuando en realidad se trata de un subejercicio del gasto público, que no tiene garantía de dirigirse a lo que se dice que se destinará.

V. Lo expuesto en el dictamen legislativo contraviene lo señalado en el primer párrafo del artículo 134 constitucional. El recorte presupuestal que implica la reforma al artículo 43 de la Ley de Partidos local no cumple con el principio de legalidad, pues adolece de una falta de fundamentación. Tampoco resulta honrado, pues no existe dentro del cambio realizado la garantía de que se va a destinar el dinero a lo propuesto en la iniciativa; es decir, se da un amplísimo espacio de discreción y, por esa razón, tampoco se puede hablar de un gasto eficiente. Esta gran discrecionalidad tampoco permite que el gasto sea eficaz, pues no existen indicadores que permitan una medición, no hay un posible gasto recto, prudente y transparente.



VI. La modificación tiene un impacto directo al reducir sustancialmente el monto asignado a cada partido político para las actividades específicas, como lo es la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo de las mujeres. Da lugar a la arbitrariedad por parte del órgano legislativo que ejerza tal atribución, lo que es contrario a los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de legalidad, previstos en el artículo 16 de la Constitución Política del país, en relación con los artículos 1o., 4o., 35 y 41 del mismo ordenamiento.

VII. La reforma rompe con el principio de progresividad reconocido en el artículo 1o. constitucional, pues se disminuye la implementación de un derecho existente y que se relaciona con el derecho a ser votado. Aun existiendo una libertad a nivel local para legislar, ésta se encuentra limitada por los derechos humanos.

5. Registro y turno. El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió respectivos acuerdos a través de los cuales tuvo por presentadas las demandas señaladas, ordenó la formación y registro de los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 137/2023, 140/2023, 141/2023 y 142/2023, así como la acumulación de los últimos tres expedientes al primero. Por tanto, ordenó turnar los expedientes a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la instrucción de los procedimientos y la formulación del proyecto correspondiente.

6. Admisión y trámite. El catorce de julio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora formuló un acuerdo en el cual –entre otras cuestiones– admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad;¹³ tuvo a los Poderes Legislativo y

¹³ En el proveído se precisó que dicha decisión se tomaba con la reserva de que, por lo que respecta a los partidos políticos, se informe quiénes son sus actuales representantes e integrantes y que se tengan a la vista los estatutos vigentes que en su oportunidad remitan el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Estatal Electoral de Baja California.

Al respecto, en el proveído se precisó que dicha decisión se tomaba con la reserva de que las diputaciones integrantes del Congreso local debían desahogar el requerimiento relativo a que informaran si la diputada Jael Argüelles Díaz ocupaba el cargo en la actualidad, dado que había sido electa con el carácter de suplente.



Ejecutivo del Estado de Baja California como las autoridades que emitieron y promulgaron el Decreto controvertido, por lo que ordenó darles vista para que rindieran los informes respectivos; le dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación y esfera competencial conviniera; le solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la opinión del órgano jurisdiccional en relación con las acciones y le requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Nacional Electoral para que remitiera una copia certificada de los estatutos vigentes del Partido del Trabajo y del Partido Acción Nacional, así como la certificación de su registro vigente; haciendo lo propio para el Instituto Estatal Electoral de Baja California, respecto al Partido Encuentro Solidario Baja California.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. El veinticuatro de julio del año en curso, Juan José Pon Méndez, en su carácter de Consejero Jurídico del Estado de Baja California, rindió el informe requerido en representación del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, en el cual desarrolló las ideas principales que se resumen enseguida:

I. En general, los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California ya habían sido objeto de análisis y pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas, por lo que se deben atender dichos criterios.

II. **En relación con la acción de inconstitucionalidad 137/2023**, es infundado el concepto de invalidez relativo a que el Poder Legislativo de Baja California carece de libertad de configuración legislativa para disminuir el financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos locales. Los argumentos se realizan de manera genérica, sin precisar claramente la forma como se vulneran los derechos que se mencionan, por lo que deben calificarse como inoperantes.

III. Si bien el Congreso local realiza una reforma al párrafo tercero del precepto legal, lo cierto es que éste se desprende también del mandato cons-



titucional que rige el financiamiento público para los partidos políticos: la distribución equitativa y proporcional de los recursos. El Congreso local realizó una reforma a una disposición que ya se ha aplicado al partido local accionante en al menos dos ejercicios anuales, desde que se le otorgó su registro, con base en el cual recibió financiamiento, sin que se le causara afectación alguna.

IV. Ante la existencia de cuatro o menos partidos políticos con registro local, el cálculo de su financiamiento no puede exceder de un veinticinco por ciento del que corresponde a todos los partidos nacionales, con lo que se implementa una medida que permite una distribución equitativa del financiamiento, que tome en cuenta que la presencia de los partidos locales aumentará. Resulta idónea la implementación de la reforma, ante la expectativa de una ampliación de la cantidad de partidos políticos locales en la entidad federativa, lo que implicaría un aumento exponencial de los recursos públicos que se les ministran, cuestión que implica una carga aún más fuerte en las precarias finanzas públicas estatales.

V. La forma de asignar el financiamiento público es razonable y proporcional, porque permite preservar en la distribución del financiamiento la lógica constitucional de otorgar a los partidos políticos participantes un acceso equitativo en la parte igualitaria de la bolsa, además de que se brinda la posibilidad de distribuir la parte que se distribuye proporcionalmente a la votación recibida, sin que para ello se mezclen los recursos destinados a los partidos nacionales con los de los locales. La distribución es conforme con el principio de equidad.

VI. El Decreto No. 231 se aplicará a todos los partidos políticos locales en general, sin distinción alguna, de modo que su validez no se extingue después de aplicarse a un caso concreto y determinado. Si bien se dirige sólo a los partidos locales, eso no lo hace una norma privativa, pues no está dirigida a un partido local determinado, sino a la categoría general.

VII. Si bien la Ley General de Partidos Políticos prevé las bases y los porcentajes con base en los cuales se calcula el financiamiento público para los



partidos locales, no se hace para situaciones propias de las necesidades y circunstancias de cada estado, en donde existe cierta libertad de configuración que se puede ejercer, sin alejarse significativamente de las bases generales. En el Decreto impugnado se atiende al principio de equidad, pues ante la existencia de cuatro o menos partidos locales se aplica una fórmula que evita que uno solo de ellos acceda a la bolsa total de financiamiento público local.

VIII. De haber cuatro o más partidos locales no sería aplicable la fórmula, lo cual desvirtúa el concepto de invalidez relativo a que se impide la constitución de aquellos.

IX. Por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 140/2023**, se actualiza la causal de sobreseimiento derivada de los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴ El sentido normativo del tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local fue creado desde el dos de septiembre de dos mil veinte, a través de un acto legislativo diverso al que ahora se cuestiona, el cual no fue controvertido en su oportunidad.

X. La reforma no constituye una modificación normativa de carácter sustantivo que constituya un nuevo acto legislativo, susceptible de ser recurrido mediante un control abstracto, pues no implicó un cambio de la trascendencia o del contenido material de la porción controvertida. **La reforma sólo conllevó el ajuste de una palabra que no afecta la esencia de la disposición jurídica, al cambiar la palabra "cuatro" por "dos"**, porción que se contemplaba con anterioridad a la reforma realizada mediante el Decreto No. 231.

XI. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad, en relación con la porción normativa precisada, se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria.

¹⁴ En adelante también se le denominará "Ley Reglamentaria".



XII. Por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad 141/2023 y 142/2023,¹⁵ son inoperantes los conceptos de invalidez, pues no se precisa a qué porcentaje se hace referencia, cuál es su afectación o la que se produce al gasto público; o bien, qué competencia se invadió ni de qué forma. Las acciones se deben sobreseer en términos de la Jurisprudencia 17/2010, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

8. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El mismo veinticuatro de julio, se recibió la opinión de la Sala Superior sobre las acciones de inconstitucionalidad (SUP-OP-11/2023), de acuerdo con las siguientes consideraciones:

I. Falta de libertad de configuración legislativa para regular el financiamiento de partidos políticos locales. El segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local es constitucional, porque la regulación del financiamiento público para los partidos nacionales con acreditación local es competencia del Congreso local; sin embargo, el tercer párrafo del precepto legal es inconstitucional, porque establece un parámetro para el financiamiento público de los partidos políticos locales, lo cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

II. Se debe partir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas, en las que se impugnó el artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. De una interpretación sistemática de los artículos 41, base II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país; 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos, se concluyó que era válido que el Congreso de Baja California considerara un financiamiento

¹⁵ El primero de agosto de dos mil veintitrés se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte un escrito en alcance, por el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California rinde su informe en relación con la acción de inconstitucionalidad 142/2023.



estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y locales, ya que el financiamiento no debe de ser igualitario, sino equitativo.

III. No obstante, no forma parte de la libertad de configuración de los Estados el cálculo del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, pues ese mecanismo de cuantificación se encuentra expresamente delimitado por la legislación general, la cual debe ser acatada invariablemente por las entidades federativas. Le asiste la razón a la parte actora en cuanto a que el tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local establece un tope al financiamiento para los partidos locales, lo cual es una transgresión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

IV. El legislador local estableció que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se compondría de forma distinta para los partidos nacionales y locales. Lo dispuesto en el tercer párrafo contraviene la normativa aplicable, pues establece una condicionante para el financiamiento público de los partidos políticos locales.

V. Del análisis del Dictamen de la iniciativa en la que se originó el Decreto controvertido, se advierte que el órgano legislativo, bajo un argumento de austeridad, avaló la iniciativa para condicionar el financiamiento de los partidos locales. Por tanto, se excedió en su facultad legislativa al prever modalidades diversas para el cálculo y los requisitos para acceder al financiamiento público por parte de los partidos con registro estatal.

VI. Se trae a cuenta que lo establecido en el tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local ha sido interpretado en perjuicio de los partidos locales, según se advierte de las decisiones adoptadas por el Instituto Estatal Electoral de Baja California.

VII. En cuanto al planteamiento relativo a que la norma impugnada es privativa, se considera que el órgano legislativo local no estableció una limitación a la existencia de cuatro o menos partidos políticos a nivel estatal, ni tampoco fijó un parámetro para determinados institutos políticos en lo particular; es decir, no limitó el número de partidos políticos locales.



VIII. A mayor abundamiento, se advierte una falta de claridad en la disposición impugnada, toda vez que no es posible identificar la forma en la que se calcularía el porcentaje de financiamiento si existieran más de cuatro partidos políticos locales, lo que podría generar –en su caso– una interpretación que los limite en el acceso al financiamiento público.

IX. Por último, tampoco le asiste la razón al partido accionante en cuanto a que se da un trato inequitativo a los partidos nacionales, ya que el Pleno de la Suprema Corte ha determinado que, atendiendo a las notables distinciones que tienen los partidos políticos nacionales de los locales, es posible que el órgano legislativo local establezca un trato diferenciado entre ellos.

X. Debido a lo expuesto, esta Sala Superior opina que, de los párrafos del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, solo el tercero resulta inconstitucional.

XI. En relación con los **planteamientos sobre la vulneración al principio de legalidad, la falta de fundamentación y la violación a los principios del buen gasto público contemplados en el artículo 134 de la Constitución**, no requieren de una opinión especializada, pues propiamente no se trata de cuestiones relativas a la materia electoral.

9. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. El primero de agosto de dos mil veintitrés, se recibió un escrito firmado por el diputado Manuel Guerrero Luna y por la diputada Alejandra María Ang Hernández, en su calidad de Presidente y Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, por medio del cual rindieron el informe en representación del mencionado órgano legislativo, en los términos siguientes:

I. Causales de improcedencia. Se actualiza la causal derivada de los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria. El Partido Encuentro Solidario Baja California sostiene un concepto de invalidez dirigido a sustentar la inequidad de la norma, en atención a que existe un tope del financiamiento público a los partidos políticos locales, contemplado en el párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local. Sin embargo, la porción de la que se duele fue adicionada mediante el diverso



Decreto No. 108, el cual fue aprobado desde el dos de septiembre de dos mil veinte, por lo cual se pretende impugnar de manera extemporánea.

II. Contestación a los conceptos de invalidez. Los argumentos son inoperantes. Del artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional, se advierte que no se establece que la Federación será la encargada de fijar las bases y porcentajes que se otorgarán como financiamiento para los partidos políticos, ya que únicamente instaura que este se distribuirá de manera equitativa.

III. La Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular las disposiciones que contempla la Constitución respecto a los partidos políticos y la distribución de competencias entre la Federación y los estados de diversos temas, de entre ellos lo referente al financiamiento de los partidos políticos, tal como lo establecen los artículos 50 y 51 del ordenamiento. No se contraviene la Constitución Política del país, porque el artículo 41 únicamente dispone el financiamiento que se otorgará de parte de la Federación para los partidos políticos nacionales.

IV. La regla de distribución del financiamiento público local a los partidos políticos nacionales es producto de la libertad de configuración legislativa que le corresponde a las entidades federativas y tiene sustento en la interpretación realizada por el Tribunal Pleno de los artículos 41, base II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución; así como 50, 51 y 52 de la Ley General.

V. Es válido que el Congreso del Estado de Baja California considerara un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos locales y nacionales. En el artículo 116 constitucional no se establece que el financiamiento público para los partidos políticos deba de ser igualitario, sino que sólo se exige que sea equitativo. Si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y el principio de austeridad, ello no es inconstitucional.

VI. En la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas, lo que se declaró inconstitucional fue una disposición de la Constitución del Estado de Jalisco que fijaba el financiamiento para los partidos políticos locales y, en el



caso, se examina la hipótesis normativa que corresponde a los partidos políticos nacionales.

VII. Los partidos políticos pretenden apoyar su argumento de financiamiento público a partidos políticos nacionales en consideraciones sustentadas por la Suprema Corte relativas a los partidos políticos locales y, como se ha razonado, el tratamiento constitucional y legal para cada uno es distinta.

VIII. Es **infundado** el argumento relativo a que los preceptos combatidos afectan los principios del buen gasto público bajo un argumento de austeridad, con lo que se viola el artículo 134 constitucional. Reglas como las reclamadas basan su constitucionalidad en la libertad de configuración legislativa que corresponde a los estados, lo que les permite justificar esas decisiones en argumentos como el de la austeridad.

IX. También es **infundada** la afirmación de que la reforma cuestionada carece de fundamentación y de justificación que respalde su constitucionalidad. La Suprema Corte ha sostenido que, tratándose de actos de una autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política del país le confiere y que la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a las relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de realizar (en términos de la Jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.").

X. Con la reforma al artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos local de ninguna manera se viola lo establecido en los preceptos constitucionales que señala, pues no se limita el número de partidos políticos locales, ni tampoco se reduce su financiamiento con base en parámetros nacionales.

XI. El precepto sólo implica que el monto máximo a recibir de financiamiento público es hasta el veinticinco por ciento, siempre y cuando el número máximo de partidos sea de cuatro, **porque –de existir más partidos políticos locales–**



ese financiamiento tendrá que ser repartido equitativamente entre todos los partidos políticos, por lo que se reduciría ese porcentaje en proporción al número de partidos políticos locales que existan.

XII. Atendiendo al principio de progresividad de las leyes, se puede advertir que con el texto transcrito se aumentó el número de partidos con registro local que estaban previsto en la porción normativa impugnada. Por tanto, con el nuevo texto se da más cabida a los partidos políticos locales, estableciendo de igual manera que el financiamiento no excederá del veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior; es decir, del total del presupuesto resultante para el financiamiento de los partidos políticos locales, sin importar que sean cuatro o menos, no será mayor al veinticinco por ciento del total.

XIII. En la época en la que se adicionó el tercer párrafo había únicamente dos partidos políticos locales, además de que solamente a uno le correspondía el financiamiento. Por ello, de aplicarse el mismo criterio que se utiliza para los partidos políticos nacionales, el monto a recibir sería desproporcionado y alejado de un criterio justo, racional y de equilibrio financiero, en relación con el resto de los partidos políticos nacionales, además de que no se cumpliría con el principio de austeridad, que marca el artículo 5 de la Constitución local.

XIV. La reforma atendió debidamente a la facultad que les compete a las entidades federativas para legislar en la materia del financiamiento público para los partidos políticos, específicamente por los artículos 39, 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política del país.

XV. Se cumple con el principio de legalidad, ya que se atendió a la libertad de configuración de los Estados. El procedimiento legislativo para la reforma del Decreto combatido se llevó de manera legal en su desarrollo, cumpliendo con su función principal.

10. Alegatos. El ocho de agosto del año en curso, la Ministra instructora emitió un acuerdo mediante el cual tuvo por rendidos los informes de las autoridades emisoras y señaló que los autos quedaban a la vista de las partes para que formularan sus alegatos.



11. Cierre de la instrucción. Por acuerdo de cinco de septiembre de dos mil veintitrés, considerando que las partes no formularon sus alegatos en el plazo concedido, se declaró el cierre de la instrucción de los asuntos para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

12. Presentación de un escrito. El siete de septiembre siguiente, Laura Aidé Quiroga Hernández, en su carácter de delegada del Poder Legislativo del Estado de Baja California, presentó un escrito a través del cual hizo del conocimiento que el dos de septiembre de este año se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 288, a través del cual se reformaron diversas leyes en materia electoral, incluyendo el artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

13. En consecuencia, señaló que el texto del artículo 43 de la Ley de Partidos local materia de las presentes acciones de inconstitucionalidad sufrió modificaciones, por lo que solicitó que se tenga al Poder Legislativo informando de un cambio de situación jurídica al respecto.

I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la competencia exclusiva para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se reclame –en abstracto– la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafos primero, segundo, incisos d) y f), y tercero, de la Constitución Política del país¹⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁷

¹⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"...

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;



15. En el caso, el partido Encuentro Solidario Baja California –en su carácter de partido político local–, diversas diputadas y diputados integrantes del Congreso del Estado de Baja California, el Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional plantean la no conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Decreto No. 231, por el cual se modificó el artículo 43 de la Ley de Partidos local. En consecuencia, se actualiza la competencia de este Tribunal Pleno para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad.

II. PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS

16. Del análisis de los escritos de demanda se advierte que los conceptos de invalidez están encaminados específicamente a cuestionar la constitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

17. Si bien se aprecia que en los escritos de demanda presentados por el Partido del Trabajo y por el Partido Acción Nacional se hace referencia a la inconformidad de diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de la Ley Electoral del Estado de Baja California y de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, lo cierto es que los planteamientos no se vinculan con esos preceptos y en el apartado relativo a la identificación de la norma general cuya invalidez se reclama únicamente se hace referencia al artículo 43 de la Ley de Partidos local. En consecuencia, sólo debe considerarse este último precepto como la disposición reclamada.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

"...

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo."

¹⁷ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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



III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria¹⁸ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, que su cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en la que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y que, en materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.

19. El Decreto No. 231, por el que se reformó el artículo 43 de la Ley de Partidos local, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés.¹⁹ Así, como todos los días deben considerarse como hábiles porque se cuestionan disposiciones en materia electoral, el plazo para promover las acciones de inconstitucionalidad transcurrió **del veintisiete de mayo al veinticinco de junio** del año en curso.

20. Las demandas se presentaron los días veintidós y veintitrés de junio,²⁰ lo cual permite concluir que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron oportunamente.

21. Esta determinación se adopta al margen del estudio que se realizará en el apartado respectivo de la causal de improcedencia planteada por las autoridades emisoras, consistente en que la impugnación es extemporánea por lo que hace al tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, debido a que la reforma no implicó una modificación sustantiva que materialice un nuevo acto legislativo.

¹⁸ **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."

¹⁹ El cual está disponible en la página oficial del Periódico Oficial del Estado de Baja California: <<https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistema-Solicitante=PeriodicoOficial/2023/Mayo&nombreArchivo=Periodico-30-CXXX-2023526-INDICE.pdf&descargar=false>>

²⁰ Los escritos presentados en representación del Partido del Trabajo y del Partido Acción Nacional se depositaron en el buzón judicial en esa fecha, según consta en los sellos de recepción de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte plasmados en ellos.



IV. LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

22. De conformidad con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política del país,²¹ entre los sujetos legitimados para ejercer una acción de inconstitucionalidad se encuentran: **i)** el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran una legislatura de una entidad federativa en contra de las leyes expedidas por el propio órgano (inciso d); **ii)** los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y, **iii)** los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura del estado en el que se les otorgó el registro (inciso f).²²

23. En relación con la acción de inconstitucionalidad 137/2023, el Partido Encuentro Solidario Baja California es un partido político con registro otorgado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el cual

²¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"...

"f). Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

²² También es aplicable el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria, en el que se señala:

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



se mantiene vigente.²³ El escrito de demanda está firmado por César Eduardo Hank Inzunza, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del partido político.²⁴

24. De conformidad con el artículo 28 de los Estatutos del Partido Encuentro Solidario Baja California,²⁵ el Comité Directivo Estatal es el órgano de representación y dirección permanente del partido. En ese sentido, el artículo 31 del mismo ordenamiento²⁶ contempla como una atribución y deber de dicho órgano partidista el ejercer la representación jurídica del partido político ante el Instituto Electoral local y ante otras instancias en las que resulte necesaria dicha representación, lo cual se despliega mediante la Presidencia, la Secretaría General o las personas expresamente facultadas para ello. En el último párrafo de esta disposición se precisa que la persona que desempeñe la Presidencia gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley para –entre otros– actos de pleitos y cobranzas.

²³ Según la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Baja California que obra en el expediente de la acción de inconstitucionalidad 137/2023, siendo que en el expediente no hay ningún elemento que desvirtúe su contenido o lleve a una conclusión distinta.

²⁴ Dicha calidad se comprueba con la constancia expedida, el once de septiembre del año en curso, por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Baja California, la cual está integrada en el expediente respectivo.

²⁵ **Artículo 28.** El Comité Directivo Estatal es el órgano de representación y dirección permanente del partido en todo el Estado y es responsable de coordinar las actividades de toda la estructura partidista, de las dirigencias distritales y municipales, las cuales acatarán las orientaciones políticas, legales y financieras dictadas por dicho Comité, en cumplimiento a los lineamientos e ideales que establecen los documentos básicos del Partido Encuentro Solidario Baja California."

²⁶ **Artículo 31.** Las atribuciones y deberes del Comité Directivo Estatal son:

"...

"III. Ejercer; a través de su Presidencia, de la Secretaría General, o de las personas expresamente facultadas para ello y que cuenten con capacidad legal, la representación jurídica del Partido Encuentro Solidario Baja California ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, y otras instancias en las que resulte necesaria dicha representación, teniendo las facultades generales que regulan el mandato, en términos de lo dispuesto ... por el Código Civil vigente en el Estado y los concordantes y correlativos de las leyes sustantivas civiles en todo el país y en el estado.

"Derivado de lo anterior, la persona que se desempeñe en la Presidencia gozará de todas las facultades generales y aún de las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, así como para suscribir títulos de crédito; facultad que podrá delegar para casos específicos."



25. Con base en lo expuesto, la acción de inconstitucionalidad se promueve a través de un dirigente estatutariamente facultado, además de que se pretende controvertir la validez constitucional de la reforma a la Ley de Partidos local, que es una de las leyes estatales en materia electoral, por lo que están satisfechos estos presupuestos procesales.

26. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 140/2023, en el artículo 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria²⁷ se dispone que la demanda en la que se ejerza la acción debe de estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de las personas integrantes del órgano legislativo. Si en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California²⁸ se señala que el Congreso local estará integrado por veinticinco diputaciones (diecisiete electas por el principio de mayoría relativa y ocho por el principio de representación proporcional), para lograr el treinta y tres por ciento del órgano es necesario que el escrito esté suscrito –al menos– por nueve diputaciones.²⁹

27. En el caso, en la demanda se puede constatar la firma autógrafa de las nueve personas que se identifican a continuación: **1)** Amintha Guadalupe Briceño Cinco (PAN); **2)** Juan Diego Echevarría Ibarra (PAN); **3)** Santa Alejandrina Corral Quintero (PAN); **4)** Marco Antonio Blasquez Salinas (PT); **5)** María Monserrat Rodríguez Lorenzo (PESBC); **6)** Rosa Margarita García Zamarripa (PESBC); **7)** Daylin García Ruvalcaba (MC); **8)** Sergio Moctezuma Martínez López; y, **9)** César

²⁷ **"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."

²⁸ **"Artículo 14.** El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que se elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho Diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente."

²⁹ Cada diputación tiene un valor de cuatro puntos porcentuales sobre el total del órgano legislativo (100/25= 4). Por tanto, ocho diputaciones serían insuficientes para alcanzar el treinta y tres por ciento que se exige constitucionalmente (puesto que sólo se traduce en treinta dos por ciento), por lo que son necesarias al menos nueve diputaciones para superar ese porcentaje (lo que equivale al treinta y seis por ciento del Congreso local).



Adrián González García (PVEM). El carácter de las personas signantes como diputadas y diputados integrantes de la Vigésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California se acredita con las copias certificadas de las constancias emitidas –respectivamente– por el Consejo General y los respectivos consejos distritales electorales del Instituto Estatal Electoral de Baja California, las cuales acompañaron al escrito de demanda.

28. Por lo tanto, si el escrito de demanda está firmado por nueve de las diputaciones integrantes del Congreso del Estado de Baja California, quienes representan más del treinta y tres por ciento de dicho órgano legislativo, se demuestra la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad. Además, las diputaciones promoventes pretenden controvertir un decreto emitido por la propia legislatura estatal a la que pertenecen, a través del cual se modificó la Ley de Partidos local, por lo que se cumple con el requisito para la procedencia de la acción.

29. Tanto el Partido del Trabajo como el Partido Acción Nacional están registrados ante el Instituto Nacional Electoral como partidos políticos de carácter nacional,³⁰ además de que su pretensión es cuestionar la constitucionalidad de una reforma a una legislación electoral de carácter local.

30. Las acciones se promueven –respectivamente– por un órgano facultado estatutariamente para la representación legal del partido. Por lo que hace al Partido del Trabajo, la demanda está firmada por once de las personas que integran la Comisión Coordinadora Nacional³¹ (ahora Consejo Directivo Nacional),

³⁰ En el expediente de la acción de inconstitucionalidad 137/2023 obran las certificaciones de diecisiete de julio del año en curso, expedidas por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en la cual se establece que el Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional cuentan con registro vigente como partidos políticos nacionales.

³¹ Las personas integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, ahora Consejo Directivo Nacional del Partido del Trabajo, quienes firmaron la demanda de acción de inconstitucionalidad son: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez, Sonia Catalina Álvarez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Oscar González Yáñez y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre. Dichas personas acreditan su carácter de funcionarias partidistas mediante la certificación de dieciocho de julio de dos mil veintitrés de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.



la cual tiene la facultad de representación política y legal en todo tipo de asuntos de carácter judicial, incluida la promoción de acciones de inconstitucionalidad, en términos del artículo 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo.³²

31. De conformidad con el artículo 43 de los Estatutos,³³ el Consejo Directivo Nacional se conforma con un mínimo de nueve y un máximo de diecisiete integrantes, siendo que su conformación actual es de diecisiete personas.³⁴ En el precepto estatutario también se establece que todos los acuerdos, resoluciones y actos del Consejo Directivo Nacional tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes. En atención a lo expuesto, como el escrito de demanda contiene la firma autógrafa de once de las diecisiete personas que forman parte del Consejo Directivo Nacional, lo cual equivale a la mayoría de sus integrantes, se tiene por demostrada la representación del partido promovente.

³² **Artículo 44.** Son atribuciones y facultades del Consejo Directivo Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas.

"...

"c) El Consejo Directivo Nacional estará legitimado para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

³³ **Artículo 43.** El Consejo Directivo Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, en garantía al principio de paridad de género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos del Consejo Directivo Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

³⁴ Lo cual se respalda con la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, anexa al oficio remitido por el encargado de despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral.



32. Respecto al Partido Acción Nacional, la demanda está firmada por Marko Antonio Cortés Mendoza, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.³⁵ En el artículo 54 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional³⁶ se establece que su Comité Ejecutivo Nacional ejercerá la representación legal del partido, por medio de su Presidencia o de las personas que se designen para tal efecto. En consecuencia, quien ocupe la Presidencia gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley para –entre otros– pleitos y cobranzas. Lo anterior se refuerza con lo dispuesto en el artículo 58, inciso a), del mencionado ordenamiento.³⁷

33. En atención a las consideraciones desarrolladas, las acciones se promueven por sujetos legitimados, a través de personas con atribuciones de representación, de conformidad con la normativa partidista aplicable.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de orden público y, por ende, de estudio preferente. En consecuencia, se deben estudiar las causas de improcedencia que hacen valer las autoridades emisoras o las que se adviertan de oficio, para determinar si se justifica el estudio de fondo de los conceptos de invalidez que se hacen valer.

³⁵ Dicho carácter se demuestra a través de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de dieciocho de julio de dos mil veintitrés.

³⁶ **Artículo 54.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidencia o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, la persona titular de la Presidencia gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente.

³⁷ **Artículo 58.** La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el o la Presidenta Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido la o el Secretario General.



V.1. Supuesta extemporaneidad de las acciones de inconstitucionalidad en relación con una de las porciones del artículo 43 de la Ley de Partidos local

35. En los informes rendidos por las autoridades emisoras se plantea, en relación con el tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria.³⁸ Sostienen que el sentido normativo del tercer párrafo del precepto legal fue creado desde la emisión del Decreto No. 108, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el dos de septiembre de dos mil veinte, lo cual no fue impugnado oportunamente.

36. Las autoridades emisoras consideran que la reforma a la disposición realizada mediante el Decreto No. 231 no constituyó una modificación normativa de carácter sustantivo que conlleve un nuevo acto legislativo, pues solamente se cambió la palabra "dos" por "cuatro", lo cual no incide en su trascendencia o contenido material. Con base en el razonamiento señalado, alegan que en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Encuentro Solidario Baja California y por una minoría parlamentaria se pretende impugnar dicho precepto fuera del plazo contemplado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria.³⁹

37. Este Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente⁴⁰ que, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos

³⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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."

³⁹ **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."

⁴⁰ En términos de la Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Pleno; Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802.



de su impugnación en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse dos criterios: **i)** uno formal, consistente en que se lleve a cabo un procedimiento legislativo; y, **ii)** otro material, relativo a que la modificación normativa sea sustantiva. El primero de estos elementos implica que se desahoguen y agoten las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, hasta la publicación del decreto con el que se materializa formalmente el cambio normativo.

38. En tanto, el aspecto sustantivo se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que inciden en la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de modo que se esté ante una modificación del sentido normativo que permite considerarlo como un nuevo acto legislativo. Se ha razonado que con este entendimiento se pretende que a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, y no sólo los cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, tales como la variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o los cambios de nombre de entes, dependencias y organismos.

39. En el caso, tal como lo plantean las autoridades emisoras, la adición de un tercer párrafo al inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California se realizó mediante el Decreto No. 108, el cual fue publicado el dos de septiembre del año dos mil veinte. Mediante el Decreto No. 231, materia de las acciones de inconstitucionalidad bajo estudio, se realizó una modificación a una porción del mencionado tercer párrafo, lo cual se ilustra a continuación:

Texto adicionado mediante el Decreto No. 108 (02/septiembre/2020)	Texto modificado mediante el Decreto No. 231 (26/mayo/2023)
"Artículo 43. ...	"Artículo 43.
"I. ...	"I. ...
"a) ...	"a) ...
" ...	" ...



"Para el caso, de que existan **dos** o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda esta (sic) de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior."

"Para el caso, de que existan **cuatro** o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior."

40. Para este Alto Tribunal, es evidente el cumplimiento del criterio formal para considerar que se está ante un nuevo acto legislativo, pues la reforma se realizó mediante la publicación del Decreto No. 231, el cual derivó del procedimiento legislativo respectivo. Ahora, los argumentos de las autoridades emisoras están encaminados a desvirtuar la actualización del aspecto material, pues resaltan que la reforma únicamente consistió en sustituir la palabra "dos" por la palabra "cuatro", al referirse al número de partidos políticos locales que deben existir para que cobre aplicabilidad el tope de financiamiento público que pueden recibir.

41. Si bien es cierto que la reforma del párrafo tercero implicó ajustar sólo una palabra, este Tribunal Pleno considera que la modificación normativa sí tiene un carácter sustantivo porque impacta en el alcance del precepto al ajustar el supuesto de hecho que se debe actualizar para que se produzca la consecuencia jurídica que regula. La reforma tiene como implicación ampliar la hipótesis normativa bajo la cual debe implementarse el límite de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos con registro local, pues antes sólo se debía observar en caso de que hubieran "dos o menos", y ahora debe aplicarse si existen "cuatro o menos".

42. La estructura de la disposición bajo estudio es la siguiente: **i)** una hipótesis normativa, consistente en la existencia de un número determinado de partidos políticos con registro en la entidad federativa, y **ii)** una consecuencia jurídica, que es la posibilidad de recibir por concepto de financiamiento público la cantidad que resulte del cálculo respectivo, bajo la condición de que no exceda del veinticinco por ciento del monto que por ese mismo concepto le corresponde a los partidos políticos nacionales.

43. Entonces, de forma previa a la reforma no estaban comprendidos en la hipótesis normativa dos supuestos de hecho que ahora sí lo están, tal como se ilustra con el siguiente esquema:



Supuesto de hecho	¿Aplica la consecuencia jurídica? (Límite al financiamiento público que pueden recibir)	
	Texto previo a la reforma	Texto derivado de la reforma
Existencia de 1 partido político con registro local	Sí	Sí
Existencia de 2 partidos políticos con registro local	Sí	Sí
Existencia de 3 partidos políticos con registro local	No	Sí
Existencia de 4 partidos políticos con registro local	No	Sí
Existencia de 5 o más partidos políticos con registro local	No	No

44. Lo expuesto permite corroborar que la modificación de la palabra identificada sí produce un efecto normativo distinto, al ampliar el alcance de la norma, específicamente respecto a la hipótesis normativa que debe materializarse para que opere la consecuencia jurídica, relativa a la implementación de un límite a los recursos públicos que pueden recibir los partidos políticos locales.

45. En consecuencia, la reforma al tercer párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local implica un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, por lo que la promoción de las presentes acciones de inconstitucionalidad es oportuna, tal como se justificó en el **apartado III** de esta sentencia. Con base en el razonamiento desarrollado, se desestima la causal de improcedencia invocada por las autoridades emisoras.

V.2. Supuesta cesación de efectos de las normas impugnadas por la reforma del artículo 43 de la Ley de Partidos local mediante el Decreto No. 288

46. El Poder Legislativo del Estado de Baja California presentó un escrito mediante el cual informó que el dos de septiembre del año en curso se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el Decreto No. 288, mediante el



cual se reformaron diversas leyes en materia electoral, lo cual incluyó una modificación al artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. La mencionada autoridad señala que dicha reforma supone un cambio de situación jurídica, por lo que este Alto Tribunal interpreta que su pretensión es que se determine el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad, por la cesación de los efectos de las normas reclamadas, con fundamento en los artículos 19, fracción V, 20, fracción II, y 65 de la Ley Reglamentaria.⁴¹

47. Este Tribunal Pleno ha determinado que la causal de improcedencia consistente en la cesación de los efectos de la norma impugnada es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, con base en una interpretación sistemática de los artículos 19, 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria. Dicho supuesto se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general que motiva la acción de inconstitucionalidad, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ella y porque la declaración de invalidez en este tipo de juicio no puede tener efectos retroactivos, salvo en la materia penal.⁴²

48. Así, esta Suprema Corte ha recurrido a los criterios previstos en la Jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.",⁴³ para definir cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo que justifica el

⁴¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

⁴² De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 8/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, registro digital: 182048.

⁴³ *Supra* nota al pie de página 40.



sobreseimiento de una acción de inconstitucionalidad por la cesación de los efectos de la norma impugnada. Estos lineamientos se desarrollaron en el subapartado previo (*supra* párrafos 37 y 38), por lo que se partirá de esas ideas para valorar el planteamiento del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

49. Como se ha señalado, a través del Decreto No. 231 se modificaron los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, lo cual es materia de las acciones de inconstitucionalidad en estudio. En tanto, el dos de septiembre de dos mil veintitrés, se publicó en Decreto No. 288, por medio de cual se reformaron diversos ordenamientos del estado de Baja California en materia electoral, incluyendo la Ley de Partidos local, por lo que hace –entre otros– al artículo 43.

50. A continuación, se muestra un comparativo de las porciones del artículo 43 de la Ley de Partidos local que se modificaron con cada uno de los decretos señalados (se resalta lo que fue materia de las respectivas reformas):

<p>Texto modificado mediante el Decreto No. 231 (26/mayo/2023)</p>	<p>Texto modificado mediante el Decreto No. 288 (02/septiembre/2023) (se resalta con negritas y subrayado el texto materia de la reforma)</p>
<p>"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.</p>	<p>"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.</p>



"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por **veinte** por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para el caso, de que existan **cuatro** o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior.

"b) El **treinta** por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **setenta** por ciento, restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

"c) Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente el Consejo General del Instituto Estatal;

"d) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere la fracción III de este artículo, y

"e) Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para el caso, de que existan cuatro o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior.

"b) El treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento, restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

"c) Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente el Consejo General del Instituto Estatal;

"d) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere la fracción III de este artículo, y

"e) Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres **y la democracia paritaria con enfoque interseccional**, cada partido político deberá destinar anualmente, **por**



lo menos el seis por ciento del financiamiento público ordinario; **adicionalmente deberán destinar por lo menos el tres por ciento para la capacitación y sensibilización en masculinidades éticas entre dirigentes, militantes y simpatizantes, como medida para prevenir la violencia política en razón de género. "Tratándose de los partidos políticos locales, el porcentaje a destinar a los rubros precisados en el párrafo anterior, será en los términos de la Ley General.**

"II. Para gastos de Campaña:

"a) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo, Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"b) En el año de la elección en que se renueven los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"c) El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; en cuanto a los gastos prorrateados se estará a las previsiones de la Ley General, y

"d) La ministración de los recursos se hará de la siguiente manera:

"II. Para gastos de Campaña:

"a) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo, Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"b) En el año de la elección en que se renueven los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"c) El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; en cuanto a los gastos prorrateados se estará a las previsiones de la Ley General, y

"d) La ministración de los recursos se hará de la siguiente manera:



"1. Veinte por ciento del monto total, veinte días antes de que se inicie el plazo para el registro de candidatos;

"2. Cuarenta por ciento del monto total, cinco días después de concluido el plazo de registro de candidatos;

"3. Treinta por ciento del monto total, diez días después de la asignación anterior, y

"4. Diez por ciento del monto total, veinte días antes de la jornada electoral.

"III. Por actividades específicas como entidades de interés público;

"a) La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere la fracción I de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en el inciso b) de la fracción antes citada;

"b) Para la fiscalización y vigilancia de que los partidos políticos destinen el financiamiento a que se refiere la presente fracción exclusivamente a las actividades señaladas en el inciso anterior, se estará a las reglas previstas en la Ley General, y

"c) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales

"1. Veinte por ciento del monto total, veinte días antes de que se inicie el plazo para el registro de candidatos;

"2. Cuarenta por ciento del monto total, cinco días después de concluido el plazo de registro de candidatos;

"3. Treinta por ciento del monto total, diez días después de la asignación anterior, y

"4. Diez por ciento del monto total, veinte días antes de la jornada electoral.

"III. Por actividades específicas como entidades de interés público;

"a) La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere la fracción I de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en el inciso b) de la fracción antes citada;

"b) Para la fiscalización y vigilancia de que los partidos políticos destinen el financiamiento a que se refiere la presente fracción exclusivamente a las actividades señaladas en el inciso anterior, se estará a las reglas previstas en la Ley General, y

"c) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales



conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente."

conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente."

51. Del contraste presentado, este Tribunal Pleno advierte que ambos decretos implicaron modificaciones a la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, la cual comprende las reglas sobre **el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes**. Sin embargo, lo cierto es que cada reforma impactó en un inciso distinto del referido precepto legal.

52. En el inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local se establecen las fórmulas para calcular el monto total de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes. El párrafo primero remite a la Ley General de Partidos Políticos para definir la cantidad que le corresponde a los partidos políticos locales. El párrafo segundo contempla la fórmula para determinar el monto de financiamiento a distribuir entre los partidos nacionales con acreditación en la entidad federativa. Mientras que el párrafo tercero prevé un límite al financiamiento público que pueden recibir los partidos con registro local, en caso de que existan cuatro o menos. Los párrafos segundo y tercero sufrieron modificaciones mediante el Decreto No. 231 y son objeto de impugnación en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

53. Por su parte, en el inciso e) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, reformado a través del Decreto No. 288, se dispone que del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que recibe cada partido político se debe destinar un porcentaje mínimo para determinados rubros, a saber: **i)** seis por ciento para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y la democracia paritaria con enfoque interseccional y **ii)** tres por ciento para la capacitación y sensibilización en masculinidades éticas entre dirigentes, militantes y simpatizantes, como medida para prevenir la violencia política en razón de género. En un segundo párrafo se establece una acotación en el sentido de que para los partidos políticos locales se debe atender a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos.



54. Lo expuesto permite apreciar que con el Decreto No. 288 no se impactó de forma alguna en los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, ni en un sentido formal ni en uno material. En primer lugar, mediante dicho decreto no se reformaron los referidos preceptos legales.

55. Además, la reforma al inciso e) de dicha disposición no tiene como consecuencia –directa o indirecta– una modificación de la trascendencia, del contenido o del alcance de los preceptos que son materia de estas acciones de inconstitucionalidad, puesto que regulan aspectos distintos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes. En todo caso, cabe resaltar que el inciso e) es el que está condicionado por la regulación prevista en el inciso a), pues es conforme a ésta que se determina el monto de financiamiento público a otorgar a cada partido político y esa es la base sobre la cual se definen los porcentajes a destinar para los rubros específicos previstos en el primero de los preceptos señalados.

56. Con base en las consideraciones desarrolladas, el Decreto No. 288 no supone una modificación del sentido normativo de los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, por lo que la reforma del inciso e) no tiene como consecuencia que las normas controvertidas en las acciones de inconstitucionalidad bajo estudio hayan cesado en sus efectos. Por tanto, se desestima la causal de improcedencia hecha valer.

V.3. Sobreseimiento por la inoperancia de los conceptos de invalidez

57. Las autoridades emisoras sostienen que se debe sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad 141/2023 y 142/2023, debido a que los conceptos de invalidez que se formulan respecto al segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local presentan diversas inconsistencias que conllevan su inoperancia. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento es **infundado**, debido a que los partidos accionantes sí formulan argumentos específicos orientados a justificar que el precepto reclamado con-



traviene diversos preceptos de la Constitución Política del país y las razones para sustentar su postura.

58. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido⁴⁴ que, cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo más adecuado –acorde con la técnica de análisis de este juicio constitucional– es determinar el sobreseimiento respecto de dichos preceptos, en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria.⁴⁵ La declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos, que por diversas razones no resultan eficaces para lograr la invalidez de la norma, lo cual es diferente a su ausencia.

59. Como se observa, en el referido criterio jurisprudencial se distingue entre la ausencia de conceptos de invalidez y la inoperancia de éstos, siendo que solamente en el primer supuesto se justifica determinar la improcedencia de la acción. Ello es consecuente con el deber de esta Suprema Corte de suplir la deficiencia de la queja en las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria,⁴⁶ lo cual es aplicable –de forma modulada– para la materia electoral.⁴⁷

⁴⁴ En términos de la Jurisprudencia P./J. 17/2010, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, febrero de 2010, página 2312, registro digital: 165360.

⁴⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

"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."

⁴⁶ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez



60. Del análisis de los escritos de demanda que originaron los expedientes de las acciones de inconstitucionalidad 141/2023 y 142/2023 se observa con claridad que sí se formulan tres conceptos de invalidez en relación con el segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, los cuales se centran en demostrar que es violatorio de los artículos 40, 41, base I, 116, fracción IV, inciso g), y 134 de la Constitución Política del país. Entre otras cuestiones, se argumenta que el precepto contraviene la fórmula dispuesta en la Ley General para el cálculo del monto de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos, además de que no justificó una nueva disminución.

61. En los informes rendidos por las autoridades emisoras se reconoce que los accionantes sí hacen valer conceptos de invalidez, pero sostienen que son inoperantes por varios motivos. Lo señalado lleva a la conclusión de que en el asunto no se justifica sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad, debido a que en las demandas sí se desarrollan conceptos de invalidez, al margen de su calificación mediante el estudio de fondo correspondiente.⁴⁸

planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

⁴⁷ De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 97/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL)". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1053, registro digital: 167045.

⁴⁸ Lo cual se refuerza con 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". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.



62. Al haberse desvirtuado las causas de improcedencia planteadas por las autoridades emisoras, y como no se advierte de oficio alguna cuestión adicional que deba analizarse en el presente apartado, se procederá con el estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

63. La presente controversia tiene su origen en la publicación del Decreto No. 231, mediante el cual se reformaron los párrafos segundo y tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. Los problemas jurídicos por analizar se relacionan con la prerrogativa de acceso al financiamiento público de los partidos políticos en la entidad federativa.

64. En el párrafo segundo del precepto legal señalado se modificó la fórmula para calcular el monto de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos nacionales con acreditación en el estado. En el párrafo tercero de dicha disposición se amplió la hipótesis normativa para que cobre aplicabilidad el tope de financiamiento público que pueden obtener los partidos políticos con registro local, consistente en el veinticinco por ciento del monto que por ese concepto reciben los partidos de carácter nacional.

65. En ese sentido, con independencia de que se deben atender otros argumentos en particular, la principal cuestión materia de estudio consiste en determinar si –de conformidad con el marco constitucional y legal aplicable– el Congreso del Estado de Baja California tiene competencia para regular lo siguiente: **i)** la modificación de la fórmula para calcular el financiamiento público que corresponde a los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y **ii)** la inclusión de un límite a la cantidad de financiamiento público que pueden recibir los partidos políticos locales, el cual depende del número de entes que existan y corresponde a un porcentaje del monto previsto para los partidos nacionales.

66. Para desarrollar el estudio de fondo, en un primer apartado, se identificará el parámetro de regularidad constitucional definido en múltiples preceden-



tes por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (**apartado A**). Seguidamente, por razón de método, se valorará la constitucionalidad del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local (**apartado B**), puesto que el Partido Encuentro Solidario Baja California y la minoría parlamentaria promovente pretenden la invalidación de ese precepto en su integridad, pero formulan planteamientos adicionales sobre la inconstitucionalidad de una porción del párrafo segundo en caso de que no se les conceda la razón en relación con el primer aspecto. También cabe destacar que la decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del párrafo tercero no está condicionada por lo que se resuelva respecto a la validez del párrafo segundo.

67. Por último, se analizarán los argumentos relativos a la regularidad constitucional del segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local (**apartado C**).

68. Tal como se justificará más adelante, esta Suprema Corte concluye que el párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local **es inconstitucional** porque la determinación de la fórmula para el cálculo del monto de financiamiento público de los partidos políticos locales está reservada para la Ley General de Partidos Políticos, siendo que las legislaturas de las entidades federativas no están facultadas para incorporar alguna condición o límite que implique una variación al respecto. Dicho vicio resulta todavía más evidente puesto que el tope se establece con base en el monto de financiamiento público contemplado para los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa.

69. En tanto, el párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local **es constitucional** porque las legislaturas de las entidades federativas cuentan con un margen de libertad de configuración normativa para regular la fórmula con la que se determina la cantidad de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa, por lo cual pueden modificar los factores que la integran con el objetivo de reducir el monto por distribuir.



A) PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y PRECEDENTES APLICABLES

70. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha evaluado en un número importante de precedentes la constitucionalidad de los regímenes relativos a la prerrogativa de los partidos políticos (nacionales y locales) de acceder a financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, tales como las acciones de inconstitucionalidad 5/2015 (Código Electoral del Estado de Hidalgo);⁴⁹ 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016 (Código Electoral para el Estado de Coahuila);⁵⁰ 97/2016 y su acumulada 98/2016 (Ley Electoral del Estado de Nayarit);⁵¹ 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017 (Constitución Política del Estado de Jalisco y Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco);⁵² 50/2017 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán y Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán);⁵³ 78/2017 y su

⁴⁹ Resuelta el quince de junio de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (diferentes consideraciones y voto concurrente), Franco González Salas (diferentes consideraciones), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. (diferentes consideraciones), Sánchez Cordero de García Villegas (diferentes consideraciones), Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁵⁰ Resuelta el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

⁵¹ Fallada el cinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁵² Resuelta el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. En razón de tal mayoría, también se desestimaron el resto de los conceptos de invalidez en relación con esta temática.

⁵³ Resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (voto concurrente), Cossío Díaz (voto concurrente), Luna Ramos, Franco González Salas (consideraciones diferentes y voto concurrente), Zaldívar Lelo de Larrea (consideraciones distintas y voto concurrente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández (consideraciones diversas y voto concurrente), Medina Mora I., Laynez Potisek (voto concurrente), Pérez Dayán (con precisiones) y Presidente Aguilar Morales.



acumulada 79/2017 (Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas),⁵⁴ 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018 (Constitución Política del Estado de Tabasco);⁵⁵ 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020 (Constitución Política del Estado de Jalisco);⁵⁶ 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020 (Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California);⁵⁷ y 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022 y 17/2022 (Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).⁵⁸

71. El criterio adoptado de manera consistente por este Tribunal Pleno se ha sustentado en una interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales con el objetivo de identificar la existencia de alguna reserva sobre la legislación en la que se debe establecer la regulación relativa al financiamiento público de los partidos políticos con registro nacional o estatal.

72. En el artículo 41, Base II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Política del país⁵⁹ se dispone el régimen aplicable a las elecciones federales y, en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se deben

⁵⁴ Dictada el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz.

⁵⁵ Resuelta el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (con distintas argumentaciones), Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea (por razones distintas).

⁵⁶ Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁷ Dictada el siete de diciembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (separándose de algunas consideraciones), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández (voto concurrente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea (en contra de las consideraciones). Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁵⁸ Resuelta el primero de septiembre de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández (separándose de una consideración), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁵⁹ "Artículo 41. ...

"...



calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como su cálculo y distribución para los procesos electorales federales.

73. Por su parte, en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional⁶⁰ se prevé que, **de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia**, la legislación electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban –de manera equitativa– financiamiento

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. **Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:**

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

⁶⁰ **"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:



público para sus actividades ordinarias permanentes y para las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

74. En ese sentido, en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política del país⁶¹ se contempla como una de las facultades del Congreso de la Unión la de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

75. Mediante un Decreto publicado el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual es de orden público y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como la relativa a las prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el acceso a financiamiento público.⁶²

76. En los artículos 23 y 26 de la Ley General de Partidos Políticos se precisa que son derechos de los partidos políticos –tanto nacionales como locales– acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

⁶¹ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

⁶² **"Artículo 1.**

"1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

"...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; ..."



del artículo 41 de la Constitución Política del país, de la propia Ley General y de las demás leyes federales o locales aplicables.⁶³

77. En el artículo 50 de la Ley General también se señala que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir el financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, el cual se distribuirá de manera equitativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, de la Constitución Política del país y en las constituciones locales.⁶⁴

78. En el artículo 51 del mismo ordenamiento se dispone que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios. En el inciso a) del numeral 1 del precepto mencionado se reglamenta lo relativo al financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, siendo que en su fracción I se establecen las fórmulas para su cálculo en los siguientes términos:⁶⁵

⁶³ **Artículo 23.**

"1. Son derechos de los partidos políticos:

" ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

" ...

"b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

⁶⁴ **Artículo 50.**

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

⁶⁵ **Artículo 51.**

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:



i) En el caso de los partidos políticos nacionales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinará anualmente el monto a distribuir, para lo cual multiplicará el número total de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral federal, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (lo que debe entenderse ahora como la referencia a la Unidad de Medida y Actualización).⁶⁶

ii) Tratándose de los partidos políticos locales, el organismo público local electoral respectivo definirá el monto a repartir de manera anual, multiplicando el número total de ciudadanía inscrita en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la región (lo cual también debe entenderse como referido a la Unidad de Medida y Actualización).

79. En la fracción II de la disposición⁶⁷ se señala que el resultado de estas operaciones constituye el financiamiento público anual que corresponde –respectivamente– a los partidos políticos nacionales y locales por sus actividades ordinarias permanentes, de modo que se distribuirá en la forma que establece el inciso a) de la Base II del artículo 41 de la Constitución Política del país; es decir,

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales; ..."

⁶⁶ En el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se determinó: "A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."

⁶⁷ "Artículo 51. ...

"...

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución."



el treinta por ciento entre todos los partidos políticos, de forma igualitaria, y el restante setenta por ciento de acuerdo con el porcentaje de votación que hubiesen obtenido en la elección de diputaciones inmediata anterior.

80. En el inciso b) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General⁶⁸ se define el cálculo del financiamiento público para gastos de campaña, de acuerdo con lo siguiente:

i) El año en que se renueva el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, o el Poder Ejecutivo local y la legislatura de la entidad federativa, a cada partido político nacional o local se le proporcionará un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes que le corresponda ese año.

ii) Cuando solamente se renueve la Cámara de Diputados o el Congreso local respectivo, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará una cantidad equivalente al treinta por ciento del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes de ese año.

81. En el párrafo 2 del artículo 51 de la Ley General⁶⁹ se contempla la forma en la que acceden al financiamiento público los partidos políticos (nacionales o

⁶⁸ "Artículo 51. ...

"1. ...

" ...

"b) Para gastos de Campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año."

⁶⁹ "Artículo 51.

" ...

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las



locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o que, habiendo conservado su registro, no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local (por lo que hace a los partidos locales), de acuerdo con las bases que se exponen a continuación:

i) A cada partido político se le otorgará el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere el propio artículo 51, en la parte proporcional a la anualidad, a partir de que surta efectos el registro.

ii) En el año de la elección de que se trate, cada partido recibirá el financiamiento para gastos de campaña respectivo, con base en lo precisado anteriormente (es decir, el cincuenta o el treinta por ciento, dependiendo de los cargos a elegir).

iii) Participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

82. Por último, en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos⁷⁰ se estipula que: i) para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior en la entidad federativa de que se

Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria."

⁷⁰ "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."



trate y ii) **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha exigencia se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

83. De lo expuesto se identifica como criterio reiterado y vinculante de este Tribunal Pleno que, tratándose de las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, debe atenderse de manera sistemática a lo previsto en la Constitución Política del país y en la Ley General de Partidos Políticos, **siendo que en esta última se establece explícitamente la forma de calcular dicho financiamiento para todos los estados de la República cuando se trate de los partidos políticos locales.**

84. Entonces, dicho aspecto no entra en el marco de libertad de configuración normativa de las legislaturas estatales, lo cual significa que no es admisible la previsión de una fórmula distinta para el cálculo del monto de financiamiento público a entregar a los partidos con registro local, o bien, el establecimiento de condiciones, límites o reglas de distribución distintas a las de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que hace a ese tipo de partidos.

85. En cambio, respecto a la regulación del financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales que conserven su acreditación en la entidad federativa, la Ley General únicamente establece ciertas condicionantes, dejando un margen de libertad de configuración legislativa para establecer las reglas para su otorgamiento. Ello supone que la reducción del financiamiento público local de los partidos políticos nacionales está –en principio– en el ámbito de libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.

86. Con base en los parámetros precisados, se desarrollará el análisis de la regularidad constitucional de los preceptos impugnados.

B) LIMITACIÓN DEL MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO AL QUE PUEDEN ACCEDER LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

87. Tanto el Partido Encuentro Solidario Baja California como la minoría parlamentaria promovente reclaman la inconstitucionalidad del párrafo tercero



del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local. Para tener claridad en el análisis, se debe tener en cuenta el contenido íntegro del referido inciso a):

"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.

"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para el caso, de que existan cuatro o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que ésta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior." (resaltado propio)

88. Los accionantes argumentan que el Congreso del Estado de Baja California no tiene la facultad de disminuir el financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos locales y que, por ende, dicha cuestión no está comprendida en su ámbito de libertad de configuración legislativa. Sostienen que se debe atender a lo dispuesto en la Constitución Política del país y en la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que no permiten que las entidades federativas recalculen, topen o limiten el financiamiento público de los partidos políticos locales.

89. También refieren que la regulación es contradictoria al mezclar los parámetros considerados para los partidos nacionales con lo que se topa el financiamiento público de los partidos locales. Los accionantes añaden que la reforma



al artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos local implica instituir una norma privativa, que limita el número de partidos políticos locales, con lo que afecta indebidamente la libertad de asociación; sumado a que es inequitativa para estos, puesto que disminuye su financiamiento.

90. Este Tribunal Pleno considera que **les asiste la razón** a los accionantes, debido a que el Congreso estatal no tiene competencia para incorporar una limitante al monto de financiamiento público que deben recibir los partidos políticos con registro local para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes. La norma controvertida tiene como efecto material que los partidos locales no reciban el monto de financiamiento al que tienen derecho, de conformidad con la fórmula y las reglas para su distribución dispuestas expresamente en la Ley General de Partidos Políticos. A continuación, se desarrollan las razones en las que se sustenta esta conclusión.

91. Como se ha expuesto, en el párrafo primero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local se señala que el monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes por distribuir entre los partidos políticos locales se determinará por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral en los términos de la Ley General de Partidos Políticos. Esta disposición no presenta ningún inconveniente, puesto que se ajusta al parámetro desarrollado en el apartado previo.

92. En el párrafo segundo se establece la fórmula para calcular el financiamiento público local para los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa, cuya regularidad constitucional se evaluará en el apartado siguiente. En tanto, en el párrafo tercero se dispone que, en caso de que existan cuatro o menos partidos políticos con registro local, la cantidad de financiamiento público que reciban no podrá exceder de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior (es decir, de la cantidad a distribuir entre los partidos nacionales con acreditación estatal).

93. Según se observa, con el precepto controvertido se implementa un límite al financiamiento que pueden obtener los partidos locales, el cual consiste en un porcentaje del monto previsto para los partidos nacionales.



94. Entonces, si bien en el párrafo primero se prevé que el cálculo y la distribución del financiamiento público de los partidos locales se efectuará de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, el tope incorporado mediante el párrafo tercero resta aplicabilidad a dicha disposición. El monto de financiamiento público que le corresponde a los partidos locales ya no se determina solamente con base en la fórmula y lineamientos de la Ley General, sino que se establece una variable adicional que modifica sustantivamente el resultado.

95. En el párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local se incluye una condición que no está prevista en la Constitución Política del país ni en la Ley General de Partidos Políticos, con lo cual se modifica la fórmula y las reglas de distribución dispuestas en esta normativa y, consecuentemente, se disminuye la cantidad de recursos públicos que pueden obtener los partidos políticos con registro local. Como se precisó en el apartado previo, las legislaturas de las entidades federativas no tienen la atribución de regular lo relativo al acceso al financiamiento público de los partidos políticos locales, lo cual comprende que no puedan establecer ningún tipo de límite o tope sobre el monto al que tienen derecho a acceder en términos de la referida Ley General.

96. La irregularidad se vuelve más patente si se considera que el parámetro para fijar el tope del financiamiento público de los partidos políticos locales es un porcentaje del monto que por ese concepto les corresponde a los partidos nacionales con acreditación en la entidad federativa, el cual se determina a partir de una fórmula distinta a la contemplada en la Ley General de Partidos Políticos.

97. Es decir, desde la reforma publicada el dos de septiembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Baja California optó por disponer en el segundo párrafo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local una fórmula diferenciada para determinar el financiamiento público estatal a entregar entre los partidos nacionales. Dicho modelo supuso una disminución considerable en comparación con la fórmula establecida en la Constitución y en la Ley General para cuantificar el financiamiento público de los partidos a nivel



federal y el de los partidos con registro local, pues el factor por el que se multiplica la base equivalía a un valor porcentual mucho menor.⁷¹

98. Mediante el Decreto No. 231, materia de las presentes acciones de inconstitucionalidad, se está modificando de nuevo el párrafo segundo, para disminuir todavía más el financiamiento público que les corresponde a los partidos nacionales en el estado.⁷² Lo expuesto lleva a este Alto Tribunal a considerar que a través del párrafo tercero se pretende –de cierta forma– hacer extensiva a los partidos políticos locales la nueva fórmula para definir el financiamiento público estatal de los partidos nacionales, lo cual claramente contraviene lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución y 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General.

99. La intención del órgano legislativo fue modular o limitar el financiamiento público a repartir entre los partidos políticos con registro local, de modo que se aproximara al previsto para los partidos nacionales, lo cual está exento de su ámbito de libertad de configuración normativa.

100. Asimismo, este Alto Tribunal advierte que, al imponer un tope a la cantidad de financiamiento público que puede recibir cada partido local, se varían las reglas de distribución previstas en los artículos 41, Base II, inciso a), de la Constitución Política del país y 51, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos, las cuales consisten en que el monto total se debe repartir conforme a lo siguiente: **i)** el treinta por ciento de forma igualitaria y **ii)** el setenta por ciento restante de acuerdo a la última elección del órgano legislativo.

101. Dichas reglas de distribución garantizan que el financiamiento se otorgue de forma equitativa y proporcional, pues la existencia de uno, dos o más

⁷¹ En la disposición se señalaba previamente que para calcular el monto de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes se debía multiplicar el padrón electoral local, con corte a julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida de Actualización. A través de la reforma se modificó para que la base ahora se multiplicara por el treinta por ciento del valor diario de la UMA.

⁷² Ahora el padrón electoral local se debe multiplicar por el veinte por ciento del valor diario de la UMA.



partidos políticos con registro local no significa que entre éstos necesariamente se repartirá la totalidad del monto de financiamiento público que se cuantifique. Lo señalado evidencia que el establecimiento de un límite adicional en la legislación estatal no sólo es inválido desde un punto de vista formal, sino que también resulta innecesario a la luz de los valores constitucionales subyacentes al régimen de esta prerrogativa de los partidos políticos.

102. Con base en las consideraciones desarrolladas, este Tribunal Pleno concluye que el párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California **es inconstitucional** porque el Congreso local carece de atribuciones para incorporar un límite en la cuantificación del financiamiento público al que pueden acceder los partidos políticos con registro local, pues supone una variación de las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley General de Partidos Políticos.

103. Por tanto, procede declarar la **invalidez** del precepto referido, por lo que es innecesario analizar el resto de los argumentos formulados por los accionantes.

C) MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA PARA EL CÁLCULO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON ACREDITACIÓN ESTATAL

104. El Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional reclaman la inconstitucionalidad del párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, en el que se estipula lo siguiente:

"Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) ...

"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha



de corte de julio de cada año, por veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente. (resaltado propio)

105. Los partidos promoventes alegan que el precepto contraviene el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos y lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas. La reforma del artículo 43 de la Ley de Partidos local establece un porcentaje menor para el reparto de las prerrogativas que el previsto en la Ley General, considerando que dicho porcentaje ya se había reformado previamente.

106. También sostienen que la modificación carece de una debida fundamentación y que causa una afectación en los principios del buen gasto público, previstos en el artículo 134 de la Constitución Política del país. Los accionantes finalizan aduciendo una violación al principio de progresividad contemplado en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

107. Este Tribunal Pleno considera que los conceptos de invalidez son **infundados**, por lo que debe reconocerse la regularidad constitucional del artículo 43, fracción I, inciso a), segundo párrafo, de la Ley de Partidos local.

108. En primer lugar, de conformidad con el parámetro precisado en el **apartado A)** del presente (*supra* párrafo 85), este Alto Tribunal ha reconocido que las entidades federativas gozan de un margen de libertad de configuración normativa para regular el financiamiento público local a distribuir entre los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa. Dicha atribución implica la posibilidad de establecer una fórmula para la cuantificación del financiamiento público distinta a la prevista en la Ley General de Partidos Políticos, así como que es jurídicamente viable su modificación, incluso si se traduce en una disminución del monto a recibir por los partidos nacionales en el ámbito estatal.

109. En el párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local se contempla la fórmula para calcular los recursos públicos para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales con acreditación en el estado. Este precepto se adicionó mediante el Decreto No. 108, publicado en el Periódico Oficial del



Estado de Baja California el dos de septiembre de dos mil veinte, estableciendo que ese monto se determinaría multiplicando el número de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral local (con corte al mes de julio de cada año) por el treinta por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

110. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020,⁷³ declaró la regularidad constitucional del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, esencialmente porque esa regla se entendía como producto de la libertad de configuración legislativa que corresponde a los estados de la República, con sustento en la interpretación sistemática de los artículos 41, Base II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país; 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

111. Este Alto Tribunal considera que –en congruencia con el precedente aludido– en este asunto se debe reconocer la constitucionalidad de la modificación del párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local, pues la previsión de un monto diferenciado de financiamiento público para los partidos nacionales, y en particular su reducción, está comprendida en el margen de libertad de configuración legislativa sobre la materia.

112. La circunstancia de que a través del Decreto controvertido se esté modificando el factor por el que se multiplica la base para obtener el monto de financiamiento público⁷⁴ no justifica variar la conclusión adoptada previamente. Para este Tribunal Pleno, la nueva fórmula también satisface el parámetro derivado del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política del país, en el sentido de que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos

⁷³ Resuelta el siete de diciembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (separándose de algunas consideraciones), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández (voto concurrente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea (en contra de las consideraciones). Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁷⁴ Se pasa de un treinta por ciento a un veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.



políticos reciban –de manera equitativa– financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y para las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

113. Tal como se razonó en el precedente referido, el artículo 116 constitucional ordena que el financiamiento público para los partidos políticos sea equitativo (no igualitario), lo cual se satisface incluso si se establecen fórmulas distintas para los partidos locales y los nacionales, dadas las diferencias que existen entre éstos y la exigencia de cumplir con el artículo 51 de la Ley General respecto a los primeros. Si el legislador de Baja California consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y el principio de austeridad, ello no es inconstitucional.

114. Esta conclusión también encuentra respaldo en lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017,⁷⁵ en la cual se declaró la constitucionalidad del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el que se establecía que a los partidos políticos nacionales que conservaran su acreditación en el estado se les otorgaría financiamiento público estatal para financiar sus actividades ordinarias permanentes **multiplicando el padrón electoral local por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.**

115. En el precedente se reiteró que, tratándose de los partidos políticos nacionales a los que se les pretenda otorgar recursos públicos locales, las entidades federativas sólo están constreñidas a seguir ciertas condiciones de la

⁷⁵ Dictada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. En razón de tal mayoría, también se desestimaron el resto de los conceptos de invalidez en relación con esta temática.



Ley General, pero mantienen una libertad de configuración para establecer en la legislación secundaria las reglas para su otorgamiento. Entonces, este Tribunal Pleno ya ha reconocido la constitucionalidad de una fórmula para la cuantificación del financiamiento público idéntica a la prevista en el párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local.

116. A diferencia de lo alegado por los partidos accionantes, un correcto entendimiento de lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018⁷⁶ permite corroborar que la disposición bajo análisis es acorde al parámetro de regularidad constitucional. En este asunto se declaró la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Tabasco,⁷⁷ debido a que establecía una fórmula para el cálculo del financiamiento público distinta a la prevista en la Ley General, la cual era aplicable tanto a los partidos locales como a los nacionales, pues no se establecía una clarificación al respecto.

⁷⁶ Resuelta el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (con distintas argumentaciones), Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrera (por razones distintas).

⁷⁷ **Artículo 9o.** ...

"...

"La Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los gobiernos municipales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, cuyo ejercicio está garantizado por esta Constitución. Dicha renovación se sujetará a las siguientes bases:

"Apartado A. De los Partidos Políticos y los Candidatos Independientes.

"...

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para Gobernador o de Diputados por el principio de mayoría relativa inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 % restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior."



117. Si bien se optó por invalidar el precepto en su integridad, esta decisión se sustentó en que conllevaba la disminución de un cincuenta por ciento de los recursos de los partidos políticos locales, con lo cual se contravenía lo reglamentado en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. En dicho precedente se mantuvo el criterio reiterado consistentemente por este Alto Tribunal, en cuanto a que las legislaturas estatales tienen un margen de libertad de configuración normativa para establecer el régimen del financiamiento público respecto a los partidos nacionales con acreditación en la entidad federativa.

118. Fueron las particularidades de la disposición bajo escrutinio las que motivaron la declaración de invalidez en su totalidad, al estimar que era inviable interpretar que sólo era aplicable para la regulación del financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales. De la valoración del precedente se demuestra que los partidos accionantes pretenden apoyar su planteamiento en consideraciones sustentadas por esta Suprema Corte respecto al financiamiento público de los partidos políticos locales, siendo que el tratamiento constitucional y de la ley general para los partidos nacionales es distinto.

119. Por las razones desarrolladas, se concluye que con el párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos local no se contraviene la Constitución Política del país ni la Ley General de Partidos Políticos, pues en el precepto se precisa que sólo está dirigido a los partidos nacionales con acreditación en el estado. Por el contrario, su emisión se encuentra justificada en el marco de libertad de configuración legislativa que reconoce el propio artículo 52, numeral 2, de la propia Ley General.

120. También es **infundado** el planteamiento respecto a que la modificación del precepto impugnado carece de una debida fundamentación y motivación. Este Tribunal Pleno ha sostenido que la fundamentación y motivación de un acto legislativo se entiende como la circunstancia de que el congreso que expide la ley esté facultado constitucionalmente para ello, lo cual se satisface cuando: **i)** actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación) y **ii)** cuando las leyes que emite se refieren a relaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que esto implique que todas



y cada una de las disposiciones que integren los ordenamientos deben ser materia de una motivación específica.⁷⁸

121. Esta Suprema Corte también ha precisado las diferencias entre una motivación ordinaria y una de carácter reforzado. La primera tiene lugar cuando la norma de que se trata no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de un derecho fundamental o de un bien constitucionalmente análogo. Por regla general, este tipo de actos ameritan un análisis poco estricto por parte de esta Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador.⁷⁹

122. Así, la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –incluyendo este Tribunal constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los congresos locales, en el marco de sus atribuciones. En consecuencia, la severidad del control judicial está inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte del órgano legislativo autor de la norma.⁸⁰

123. El acceso al financiamiento público es una prerrogativa dispuesta constitucionalmente en favor de los partidos políticos, con lo cual se pretende abonar a que cumplan con los fines definidos en la propia Constitución, al reconocérseles como entidades de interés público.⁸¹ En ese sentido, los partidos

⁷⁸ En términos de la Jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". Pleno, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351.

⁷⁹ Jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, registro digital: 165745.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ **Artículo 41.** ...

"...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.



políticos son un medio y un resultado del ejercicio del derecho a la libertad de asociación en materia política, reconocido en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política del país.⁸²

124. De igual manera, los partidos políticos son un instrumento a través del cual la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, tanto en su dimensión activa como en la pasiva, en términos de los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución.⁸³ Entre las finalidades de los partidos políticos se encuentra la de contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

125. A pesar de la existencia de un grado de vinculación entre el financiamiento público para los partidos políticos y los derechos de participación

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley: ..."

⁸² "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

⁸³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

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



política, lo cierto es que el acceso a dicha prerrogativa no constituye –en sí mismo– un derecho humano. La Constitución Política del país dispone la relevancia de la prerrogativa de acceso al financiamiento público, la cual también se relaciona con el principio constitucional de equidad en la contienda; pero de ello no se sigue que los actos legislativos mediante los que se regula deban justificarse mediante una motivación reforzada, debido a que propiamente no se está ante un derecho fundamental.

126. Partiendo de dicha premisa, este Tribunal Pleno destaca que el Congreso de Baja California cuenta con la facultad de legislar lo relativo al monto de financiamiento público local a distribuir entre los partidos nacionales, en términos de la Constitución Política del país y de la Ley General de Partidos Políticos, tal como se detalló en el apartado A) de la presente, por lo que se cumple con el criterio de fundamentación.

127. Además, como se ha reiterado, las legislaturas estatales tienen un margen de libertad de configuración normativa en torno a este tema, por lo que para satisfacer la garantía de motivación es suficiente considerar que la prerrogativa de financiamiento público de los partidos políticos es una de las cuestiones que requieren ser reguladas en la legislación electoral, tal como se desprende del marco constitucional y legal aplicable.

128. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha exigido de las legislaturas estatales una motivación específica para justificar la modificación de las fórmulas para el cálculo del financiamiento público en el ámbito local. Por tanto, con base en la libertad de configuración legislativa de la que gozan, es suficiente que se considere pertinente un aumento o reducción atendiendo a las necesidades políticas, económicas y/o sociales de la entidad federativa, incluso bajo una política de austeridad, siempre que se mantengan las condiciones mínimas que garanticen el principio de equidad.

129. Siguiendo la perspectiva desarrollada, este Tribunal Pleno considera que los principios previstos en el artículo 134 de la Constitución Política del país⁸⁴

⁸⁴ "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



no son un parámetro para evaluar la validez de las normas a través de las cuales se fijan las fórmulas para la cuantificación del financiamiento público al que pueden acceder los partidos políticos. En ese precepto se establece que los recursos económicos de los 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.

130. Como se observa, los principios referidos son aplicables **a la administración o manejo de los recursos públicos recibidos por los distintos poderes, órganos de gobierno o dependencias, órganos autónomos o cualquier otro**, y tienen por objetivo que los mismos sean destinados realmente a los rubros y fines determinados en los presupuestos correspondientes. Por tanto, de los principios señalados no se desprende algún estándar que deba ser considerado por las legislaturas de las entidades federativas al diseñar las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos nacionales, puesto que en la presente sentencia ya se precisó el parámetro de regularidad constitucional a observar en torno a esta cuestión.

131. También se desestima el planteamiento relativo a que con la reforma se contraviene el principio de progresividad y no regresividad, previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política del país, puesto que este Tribunal Pleno ha determinado que dicho mandato no es un parámetro para evaluar la validez de la regulación en materia de financiamiento público de los partidos políticos.⁸⁵

132. Como se ha señalado, si bien se trata de una prerrogativa de los partidos políticos y, por ende, tiene un grado de relación con determinados derechos humanos (como la libertad de asociación y la doble dimensión del derecho

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

⁸⁵ En la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas, resuelta en la sesión pública de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



al sufragio); el acceso al financiamiento público como tal no es un derecho humano, por lo que la validez de su regulación no puede determinarse con base en un examen de no regresividad.

133. Ello sería incongruente con lo resuelto en previas ocasiones por este Tribunal Pleno, en el sentido de que la reducción del monto de financiamiento público de los partidos nacionales con acreditación en la entidad federativa está comprendida en el ámbito de su libertad de configuración normativa.

134. Por último, dado que el partido Encuentro Solidario Baja California y la minoría parlamentaria promovente alcanzaron su pretensión de que se declare la invalidez del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I de la Ley de Partidos local, es innecesario analizar los planteamientos que formulan respecto al párrafo segundo, pues éstos dependían de que no se les concediera la razón sobre el primer punto.

135. Con base en las razones desarrolladas, este Tribunal Pleno reconoce la **validez** del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos local.

VII. EFECTOS

136. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria,⁸⁶ señalan que las sentencias deberán contener sus alcances

⁸⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;



y efectos, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

137. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

138. A partir de las consideraciones sustentadas en el apartado VI de esta ejecutoria, se determina lo siguiente:

i) Se reconoce la validez del párrafo segundo del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

ii) Se declara la invalidez del párrafo tercero del inciso a) de la fracción I del artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

139. La declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales."

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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



VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el DECRETO No. 231, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el DECRETO No. 231, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, tal como se precisa en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las disposiciones



reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y representación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento (relativas a las aducidas de extemporaneidad e inoperancia de los conceptos de invalidez).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones relacionadas con el criterio del nuevo acto legislativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, relativa a la aducida de cesación de efectos. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C, denominado "MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA PARA EL CÁLCULO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON ACREDITACIÓN ESTATAL", consistente en reconocer la validez del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra, por la invalidez. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra, por el sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose del párrafo 85, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de los párrafos 100 y 101 y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo,



en sus subapartados A, denominado "PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y PRECEDENTES APLICABLES", y B, denominado "LIMITACIÓN DEL MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO AL QUE PUEDEN ACCEDER LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES", consistentes en declarar la invalidez del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra, por el sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra, por el sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 137/2023 y sus acumuladas 140/2023, 141/2023 y 142/2023.

En sesión del treinta de noviembre de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro en el sentido de declarar la invalidez del artículo 43, fracción I, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.¹ Si bien compartí el sentido del fallo, pues coincido con que los Congresos de las entidades federativas carecen de competencia para alterar la fórmula para calcular el financiamiento de los partidos políticos locales, estimé pertinente separarme de algunas consideraciones con las que no estoy de acuerdo.

En el estudio de fondo la mayoría votó a favor de los párrafos 100 y 101 que, aunque no inciden de forma determinante en la invalidez del artículo impugnado, contienen aseveraciones que pueden representar un problema en el futuro. En ellos se sostuvo, a mayor abundamiento, que el límite que impuso la Legislatura local al financiamiento de los partidos políticos locales era "innecesario" debido a que el monto destinado por los Estados al financiamiento de las actividades ordinarias permanentes se debe distribuir entre todos los partidos –treinta por ciento en partes iguales y el setenta por ciento restante en proporción a los votos que hayan obtenido en la última elección– sin considerar si se trata de partidos políticos locales o nacionales. A juicio de la mayoría, esto de suyo asegura que el otorgamiento del financiamiento sea equitativo, por lo que no hacía falta limitar el monto que podían recibir los partidos políticos locales.

Lo que me lleva a separarme de esa afirmación es que, conforme a lo establecido en el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracciones I y II, de la Ley General de

¹ **Artículo 43.** El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la Ley General.

Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para el caso, de que existan cuatro o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que esta exceda de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior. ..."



Partidos Políticos,² las entidades federativas sólo están obligadas a disponer de recursos para financiar las actividades permanentes ordinarias de los **partidos políticos locales**. Entonces, el monto resultante de la fórmula prevista en ese artículo para calcular esos recursos sólo puede ser dividido **entre los partidos de carácter local** bajo la proporción de treinta por ciento en partes iguales y el setenta por ciento restante conforme al número de votos obtenidos en la última elección. Dicho de otro modo, los partidos políticos nacionales no pueden participar en forma alguna en la distribución de ese monto, pues se trata de recursos destinados exclusivamente para los partidos con registro local. Tan es así, que el diverso 52 de la propia Ley General de Partidos Políticos³ cede a las entidades federativas la decisión de otorgar recursos estatales a los partidos políticos nacionales para lo cual deben prever un régimen legal distinto a nivel local, por lo que claramente están excluidos de los recursos contemplados en el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracciones I y II. Por lo tanto, contra lo que sostuvo la mayoría, estimo que ni la Constitución, ni la Ley General prevén que los partidos políticos nacionales deban ser considerados al momento de asignar esos recursos para asegurar su distribución equitativa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"1. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;"

³ "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

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

IV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS CONGRESOS LOCALES GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DISEÑAR LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE AQUÉLLOS, CON APEGO A LAS BASES CONTENIDAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO EN LAS LEYES GENERALES, DE MANERA QUE NO INTRODUZCAN MECANISMOS QUE DISTORSIONEN LA COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN NI QUE RESULTEN CONTRARIOS A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES (ARTÍCULO 134, FRACCIÓN LVII, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

V. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS TANTO EN ELECCIONES ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS.



VI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ QUE SU CONSEJO GENERAL DEBERÁ APROBAR, DENTRO DE LOS PRIMEROS SEIS MESES DEL AÑO SIGUIENTE AL DE LA ELECCIÓN, LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE PARIDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, QUE ESTARÁN VIGENTES PARA EL PROCESO ELECTORAL SIGUIENTE, NO VULNERA SU AUTONOMÍA (ARTÍCULO 134, FRACCIÓN LVII, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

VII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ QUE SU CONSEJO GENERAL DEBERÁ APROBAR, DENTRO DE LOS PRIMEROS SEIS MESES DEL AÑO SIGUIENTE AL DE LA ELECCIÓN, LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE PARIDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, QUE ESTARÁN VIGENTES PARA EL PROCESO ELECTORAL SIGUIENTE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PARIDAD ENTRE GÉNEROS (ARTÍCULO 134, FRACCIÓN LVII, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

VIII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE ESTABLEZCAN EXPLÍCITAMENTE LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS POR PERIODO ELECTIVO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO SIGNIFICA QUE ESA OBLIGACIÓN NO ESTÉ INMERSA EN EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XIX, 5, NUMERAL 1, 211 Y 236, NUMERALES 3 Y 4, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

IX. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. INEXISTENCIA DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO DE REGULAR LA ALTERNANCIA POR PERIODO ELECTIVO EN EL ENCABEZAMIENTO DE LAS LISTAS DE LAS DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XIX, 5, NUMERAL 1, 211 Y 236, NUMERALES 3 Y 4, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).



X. ACCIONES AFIRMATIVAS. SE TRATA DE POLÍTICAS CONCRETAS QUE SIRVEN AL OBJETIVO MÁS AMPLIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y SON NECESARIAS PARA VENCER LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO, ASÍ COMO LAS DIFICULTADES, OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES QUE SE OBSERVAN EN EL CAMINO HACIA UNA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES VERDADERA.

XI. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ ACCIONES AFIRMATIVAS, CONSISTENTES EN EL ENCABEZAMIENTO ALTERNADO DE LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS DIPUTACIONES Y LA OBLIGACIÓN DE COMENZAR DICHOS LISTADOS CON CANDIDATAS MUJERES, EN CASO DE QUE EL CONGRESO LOCAL ESTÉ MAYORITARIAMENTE CONFORMADO POR HOMBRES, NO PERMITE UNA INTERPRETACIÓN EN SENTIDO CONTRARIO (ARTÍCULO 237, NUMERAL 4, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA FALTA DE DISPOSICIÓN EXPLÍCITA PARA RECHAZAR EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SUPUESTO DE QUE NO SE CUMPLA CON LA PARIDAD TRANSVERSAL O LA ALTERNANCIA DE LOS GÉNEROS POR PERIODO ELECTIVO, NO IMPLICA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NI EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEBAN OBSERVARLAS (ARTÍCULO 237, NUMERAL 5, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XIII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ, POR UN LADO, EXIGIR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES REGISTRAR CANDIDATURAS ALTERNANDO LOS GÉNEROS Y, POR OTRO, QUE LOS PARTIDOS NACIONALES, EN EJERCICIO DE SU AUTODETERMINACIÓN, GARANTICEN LA PARIDAD EN LOS TÉRMINOS QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE DETERMINE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY (ARTÍCULO 237 BIS, NUMERAL 1, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XIV. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ EXIGIR ÚNICAMENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES REGISTRAR CANDIDATURAS ALTERNANDO LOS GÉNEROS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 237 BIS, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMA-



TIVA "LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, EN EJERCICIO DE SU AUTODETERMINACIÓN, GARANTIZARÁN QUE SE OBSERVE EL PRINCIPIO DE PARIDAD, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA AUTORIDAD COMPETENTE. EN EL CASO DE", DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XV. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ QUE LOS PARTIDOS NACIONALES, EN EJERCICIO DE SU AUTODETERMINACIÓN, GARANTICEN LA PARIDAD EN LOS TÉRMINOS QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE DETERMINE (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 237 BIS, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, EN EJERCICIO DE SU AUTODETERMINACIÓN, GARANTIZARÁN QUE SE OBSERVE EL PRINCIPIO DE PARIDAD, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA AUTORIDAD COMPETENTE. EN EL CASO DE", DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS ACUERDOS DICTADOS POR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES Y LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES, NO COMPONEN EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XVII. AYUNTAMIENTOS. NI LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NI LA LEGISLACIÓN GENERAL ELECTORAL ESTABLECEN LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR MODELOS DE POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LOS CARGOS DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE AQUÉLLOS CON BASE EN UN CRITERIO POBLACIONAL (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XVIII. AYUNTAMIENTOS. EL MODELO DE POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS IMPLEMENTADO PARA LOS CARGOS DE LAS PERSONAS QUE LO INTEGRAN, OBSERVA LA PARIDAD CUALITATIVA ENTRE GÉNEROS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XIX. AYUNTAMIENTOS. LA FALTA DE DISPOSICIÓN EXPLÍCITA PARA ENLISTAR LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS, DONDE EL PARTIDO POLÍTICO NO



POSTULÓ CANDIDATAS PARA LOS CARGOS DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE AQUÉLLOS EN LA ÚLTIMA ELECCIÓN, NO IMPLICA QUE SE INCORPOREN AL FINAL DE ESA LISTA (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XX. AYUNTAMIENTOS. LA FALTA DE DISPOSICIÓN EXPLÍCITA PARA POSTULAR CANDIDATAS PARA LOS CARGOS DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE AQUÉLLOS EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PARIDAD ENTRE GÉNEROS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXI. AYUNTAMIENTOS. LA FALTA DE DISPOSICIÓN EXPLÍCITA PARA ALTERAR GÉNEROS POR PERIODO ELECTIVO EN LA POSTULACIÓN DE ESTAS CANDIDATURAS PARA LOS CARGOS DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE AQUÉLLOS, NO SIGNIFICA QUE NO SEA EXIGIBLE (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 237 TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXII. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 237 QUÁTER, NUMERAL 1, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXIII. COALICIONES. LAS REGLAS RELATIVAS A ORDENAR LOS DISTRITOS O LOS MUNICIPIOS EN ORDEN DECRECIENTE DE LA VOTACIÓN QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS OBTUVIERON EN EL PROCESO ELECTORAL PASADO, NO IMPLICAN UNA REGULACIÓN DE ESTA FIGURA (ARTÍCULO 237 QUÁTER, NUMERAL 2, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 237 QUÁTER, NUMERAL 1, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 161/2023 Y SUS ACUMULADAS 166/2023, 167/2023, 169/2023 Y 171/2023. PARTIDOS PO-



LÍTICOS LOCALES HAGAMOS Y FUTURO; MORENA; COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 23 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	29
II.	OPORTUNIDAD.	Los escritos iniciales son oportunos.	30
III.	LEGITIMACIÓN.	Los escritos fueron presentados por parte legitimada.	30-34
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	No se hizo valer ninguna causa, y tampoco se advierte alguna.	34
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.	Se tienen por impugnadas diversas normas del Código Electoral del Estado de Jalisco.	34-35
VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.			
	TEMA 1. Plazo para la emisión de lineamientos en materia de paridad y no discriminación.	Es infundado el concepto de invalidez. El establecimiento de un plazo para que la autoridad electoral emita lineamientos no se traduce en un menoscabo a su autonomía, aunado a que tampoco se le impide emitirlos fuera del plazo o modificarlos.	35-45
VI.	TEMA 2. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones.	Son infundados los conceptos de invalidez: i) no puede darse una interpretación a las normas impugnadas en detrimento de los derechos político-electorales de las mujeres; y, ii) de la interpretación sistemática del propio Código, se observa que sí se prevé el rechazo de los registros por incumplimiento de la paridad transversal, y con sustento en la interpretación conforme antes aludida, también por incumplimiento de la alternancia.	46-68



	TEMA 3. Reglas para el cumplimiento de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura.	Se desestimó la acción respecto al planteamiento relativo a que el Congreso local inobservó la reserva de ley dispuesta mediante el Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil diecinueve.	68-72
	TEMA 4. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.	Es infundado el concepto de invalidez. Las legislaturas poseen libertad de configuración para establecer los modelos de postulación que estimen adecuados para atender el principio de paridad. Además, de que la alternancia de género en la postulación también es exigible, en términos de la interpretación conforme que se expone.	73-99
	TEMA 5. Regulación en materia de coaliciones.	Es parcialmente fundado el argumento. Los Congresos locales carecen de facultades para legislar en materia de coaliciones; no obstante, algunas cuestiones contenidas en las normas impugnadas no regulan de forma sustantiva dicha figura de alianza política.	99-108
VII. EFECTOS.			
	Declaratoria de validez o invalidez.	Se precisan las disposiciones cuya validez se reconoce o se decreta su invalidez.	108-110
VII.	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.	Se indica que esta resolución y la declaratoria de invalidez en general surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco. Se ordena notificar la sentencia al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.	110
		PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.	



<p>VIII. DECISIÓN.</p>	<p>SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del artículo 237 Bis, numeral 1, en su porción normativa "los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de", del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 2o., fracción XIX, 5o., numeral 1, 134, numeral 1, fracción LVII, 211, 236, numerales 3 y 4, 237, numerales 4, párrafo segundo, y 5, y 237 Quáter, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, al tenor de la interpretación conforme expuesta en el apartado VI de esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Se declara la invalidez del artículo 237 Quáter, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco,</p>	<p>110-111</p>
-------------------------------	--	----------------



adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 161/2023, promovida por el partido político local Hagamos, y sus acumuladas 166/2023, 167/2023, 169/2023 y 171/2023 promovidas, respectivamente, por el partido político local Futuro; Morena, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Decreto 29217/LXIII/2023, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el seis de julio de dos mil veintitrés, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Electoral de dicha entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de los escritos iniciales de demanda.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve de julio, y los días cuatro y cinco del mes de agosto, todos de dos mil veintitrés.



2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan. Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

3. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

a. Acción de inconstitucionalidad 161/2023 (Hagamos) y acción de inconstitucionalidad 171/2023 (Partido de la Revolución Democrática).¹

• **Primer concepto de invalidez.** Es inconstitucional la adición de la fracción LVII del artículo 134 del Código Electoral, pues resulta contrario a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General que dota de autonomía e independencia al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, al restringir y limitar su facultad reglamentaria.

• El Poder Legislativo local restringe al instituto en el ejercicio de su facultad reglamentaria, pues solamente permite que dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la elección emita lineamientos en materia de paridad, lo que genera una doble afectación: atenta contra la autonomía del órgano al impedirle establecer lineamientos fuera de ese plazo; y no se podrán emitir lineamientos en materia de paridad y no discriminación para el proceso electoral 2023-2024.

• La autonomía de los organismos públicos locales electorales, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se define como la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a superiores jerárquicos o a otros poderes del Estado. La norma reclamada supone un sometimiento del instituto electoral a las indicaciones del Poder Legislativo, al impedirle, sin justificación alguna que emita lineamientos fuera del plazo que estableció.

• La norma genera una afectación directa al principio de paridad de género para el próximo proceso electoral, pues el instituto no podrá emitir lineamientos

¹ Los conceptos de invalidez se exponen de forma conjunta, dado que las demandas están formuladas de manera similar, incluso, los escritos poseen casi la misma redacción.



al respecto, aunque existen cuestiones de la reforma que son oscuros y requieren de la intervención de la autoridad administrativa electoral para ser implementadas.

- En tales consideraciones, cualquier acto que limite, restrinja o haga imposible la autonomía del Consejo General y que tenga como resultado la violación a la paridad de género debe declararse inconstitucional al ser contrario a lo previsto en los artículos 1o., párrafos primero y tercero, 4o., párrafo primero y 41, Base I, de la Constitución Federal, así como los diversos II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- **Segundo concepto de invalidez.** Es inconstitucional la reforma al artículo 237, numeral 4, párrafo segundo, del Código Electoral por ser contraria a los diversos 14 y 41, Base I, de la Constitución al ser regresiva y limitar la protección constitucional del principio de paridad en la postulación de candidaturas en las listas de representación proporcional.

- La reforma tiene como consecuencia que se limite a las mujeres a participar durante dos procesos consecutivos o más para encabezar la lista de candidaturas a diputaciones bajo el principio de representación proporcional, lo que resulta ser contrario a lo establecido en el orden constitucional, convencional y a lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ha establecido a través de su jurisprudencia.

- Aun cuando los partidos políticos quisieran que una mujer encabezara durante dos procesos electorales la lista de representación proporcional a diputaciones, esto sería contrario a lo que establece el Código Electoral, que no solo limita la decisión de los partidos políticos, al no dejar esta determinación a su arbitrio, sino que además conforme a la reforma se lo prohíbe.

- Al alternar el género de quienes encabezan las listas de representación proporcional en cada proceso electoral se impone una restricción que atenta contra los derechos de participación política de las mujeres.



- La reforma al artículo 237, numeral 4, del Código Electoral no podría considerarse constitucional ni convencional en razón de que, cualquier cambio en la asignación de cargos de representación proporcional que reduzca el número de mujeres implica que la medida que se implementó para su beneficio ahora sea un límite a su participación y, por tanto, una restricción injustificada al derecho de igualdad y no discriminación en la postulación a cargos de elección popular en perjuicio de los artículos 1, 4, 14, 35, fracción II y 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución del País.

- **Tercer concepto de invalidez.** Es inconstitucional la adición del artículo 237 Bis del Código Electoral por ser contraria al diverso 41, Base I, de la Constitución Federal, los principios de igualdad en la contienda electoral y el de certeza, al establecer reglas diferenciadas entre los partidos políticos nacionales y locales que participan en una misma elección local para la postulación de candidaturas a la gubernatura.

- La reforma da un trato diferenciado a partidos políticos nacionales frente a locales, porque mientras que a los nacionales los remite a lo que la "autoridad competente" determine, a los locales los sujeta a una regla de alternancia, circunstancia contraria al principio de igualdad en la contienda electoral, porque tanto partidos políticos locales como nacionales deben de sujetarse a la alternancia que propone la reforma del Código Electoral a fin de garantizar la paridad de género.

- El artículo 41, Base I, de la Constitución no establece mayor distinción entre partidos políticos nacionales como locales que la posibilidad de los primeros de participar en las elecciones donde se renueve el legislativo y el ejecutivo federal, por tanto, las reglas deberían de ser las mismas para los dos tipos de partidos.

- Aunado, la norma vulnera el principio de certeza, ya que no establece cuál es la "autoridad competente", la cual bien pudiera ser el Instituto Nacional Electoral o el instituto local o incluso los tribunales en la materia.

- **Cuarto concepto de invalidez.** Es inconstitucional la adición del artículo 237 Ter al Código Electoral toda vez que se trata de una acción que produce



una mayor desigualdad de la que pretende eliminar, en perjuicio del derecho de igualdad y no discriminación y el principio de paridad de género contenido en los artículos 1o., 4o., 41 y 115 constitucionales, en relación con los diversos 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, y 4, inciso j), y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- Si bien la Constitución Federal otorga libertad configurativa a las Legislaturas Estatales de regular el proceso electoral local y la paridad de género, ello no debe entenderse ilimitado para dejar de garantizar e implementar las medidas que la hagan efectiva, al haber quedado demostrado que no basta el cumplimiento de una formalidad cuando las candidaturas no son efectivas.

- Se advierte que el artículo 237 Ter, numeral 1, del Código Electoral tiene como finalidad evitar que a algún género le sean asignados distritos o municipios "perdedores" o poco competitivos, no obstante, la medida no cumple con la paridad en la formulación de candidaturas, toda vez que no se traduce en candidaturas efectivas que sean acordes con el derecho que tutela la paridad y lo sostenido por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, la Sala Regional Guadalajara y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Esto es así porque deja de atender que la dimensión cualitativa de la paridad tiene dos fines: que las mujeres sean postuladas en municipios competitivos, y que los mismos posean igual proyección, importancia, influencia política y económica, con el propósito de que los espacios de decisión e incidencia estén ocupados paritariamente entre hombres y mujeres, tal y como fue sostenido por la Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1172/2017.

- Destaca que en la legislación en el bloque por criterio poblacional aumentó de 10 a 20 municipios. En cada bloque, entre los primeros cinco lugares serán asignados dos planillas encabezadas por un mismo género indistintamente. Este criterio se considera inconstitucional en la medida que no garantiza el principio de paridad cualitativa toda vez que su finalidad en la postulación de municipios



es asegurar la verdadera posibilidad de ganar tanto para las mujeres como para los hombres.

- Los datos históricos demuestran que quienes han sido alcaldes de los tres municipios más poblados, ocuparon el cargo de gobernador de la entidad. Sin embargo, en la reforma esta constante no se contempla y reduce las posibilidades de la mujer de acceder a los municipios de gran incidencia política, económica y poblacional que impulsen su carrera política.

- Esto porque hay diferencias significativas en población e incluso, en competitividad, en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá y el resto de los municipios de la entidad. Brecha que se amplía aún más cuando el bloque es de 20, porque por un lado, Zapopan se encuentra en el primer lugar con 1,476,491 personas, mientras que Ameca cuenta con tan solo 60,386, es decir, Ameca es veinticuatro veces más chico que Zapopan.

- **Quinto concepto de invalidez.** Además de lo expuesto en el concepto de invalidez cuarto, en torno al artículo 237 Ter respecto a los bloques de competitividad y mayor población, se argumenta que el legislador estatal simuló introducir la paridad en la postulación de candidaturas a munícipes en la fracción I, numeral 1, del citado precepto; sin embargo, dicha regla no garantiza la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población, lo que es contrario a lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, Base I y 115, fracción I, de la Constitución Federal.

- Así tampoco establece las reglas que han de seguir aquellos partidos políticos que no hayan postulado en dichos municipios en el proceso electoral pasado dentro del primer bloque de los 20 municipios más poblados, mismo que en su segunda regla especifica que debe de ser organizado conforme a los resultados electorales pasados.

- La legislatura deja de advertir que para lograr el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, en términos de los artículos 10. y 35, fracción II, de la Constitución Federal, la paridad no solo debe ser transversal, sino que además, debe incluir la alternancia de género en la integración de



las planillas y la postulación de géneros distintos para evitar simular una paridad que en la realidad de las cosas no existe.

- También existe una omisión legislativa del Congreso del Estado de Jalisco de regular la paridad en el resto de lugares dentro de ambos bloques, es decir, de los municipios enlistados del 6-10 y del 16-20, por lo que los partidos podrán distribuir libremente las candidaturas en paridad aun cuando de la propia lectura del artículo y de la exposición de motivos, la intención de la Legislatura es garantizar el acceso de la mujer en condiciones de paridad dentro de los municipios más poblados y de mayor competitividad.

b. Acción de inconstitucionalidad 166/2023 (Futuro).

- **Primer concepto de invalidez.**² El artículo 237 Ter viola el principio de paridad ya que plantea un nuevo sistema de bloques de competitividad para el registro de candidaturas a munícipes que no garantiza el acceso efectivo de las mujeres a cargos de elección popular, por lo que, en adición, también se viola el principio de progresividad, al dejar de observar los alcances y logros obtenidos por la autoridad jurisdiccional y las personas organizadas en el proceso 2020-2021.

- A partir de los precedentes judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en particular la sentencia SG-JDC-175/2020, la creación de mayores sub-bloques de paridad que sean más específicos en cuanto a qué lugares deben ser ocupados equitativamente, brinda una protección mayor al mandato de paridad.

- Conforme a las reglas de bloques y sub-bloques contenidas en las normas, los partidos políticos podrán evitar colocar a candidatas en los tres municipios de mayor competitividad y población de Jalisco.

- En contraste con las medidas aplicadas en el último proceso electoral se aprecia la regresión en el esquema paritario.

² Identificado en la demanda como Agravio "A."



- Si bien se pretende un avance en la regulación electoral para cumplir con el principio de paridad al tener 50 % de candidaturas de cada género, en términos cualitativos no se alcanza a proyectar un avance significativo en cuanto a los cargos públicos a los que pueden llegar las mujeres, sobre todo en aquellos municipios de mayor competitividad.

- Puesto que con el pretexto de cumplir con la paridad al 50 %, al género femenino se le podrían asignar los municipios más bajos del grupo de votación mediana y de los 4 subgrupos, ya que no se estableció ninguna cuota o indicador que garantice la postulación de mujeres en los principales municipios de cada grupo, así como también se dejó fuera de la misma garantía en los 20 municipios de mayor población y votación.

- Adicionalmente, el artículo 237, en lo referente a las candidaturas a las diputaciones por el principio de representación proporcional, dispone que los partidos tendrán que presentar una lista de 18 personas, 9 de cada género, ordenadas de manera alternada entre géneros, estableciendo que si el Congreso está compuesto en su mayoría por hombres, la lista de candidaturas será encabezada por el género femenino. A la vez, se obliga a los partidos a alternar el género de la primera posición cada proceso electoral, lo cual se queda corto a la luz del principio de paridad, ya que se podrían tomar acciones en pro del género femenino, como permitir que las listas sean encabezadas por ellas en los procesos electorales siguientes.

- Lo anterior es una acción regresiva, ya que no hay incentivos para establecer que el primer puesto de la lista de candidaturas de diputaciones por el principio de representación proporcional sea alternado en cada proceso electoral.

- **Segundo concepto de invalidez.**³ La modificación al esquema de postulación para la gubernatura es inconstitucional, dado que no atiende a lo establecido en la reforma constitucional conocida como "Paridad en Todo", así como lo ordenado por la Sala Superior en el incidente oficioso de cumplimiento SUP-RAP-116/2020 y acumulados, y la sentencia SUP-JDC-91/2022, pues incumple con los principios de paridad de género sustantiva y competitividad.

³ Identificado en la demanda como Agravio "B".



- El artículo 237 Bis del Código Electoral deja abierta la posibilidad para que los partidos nacionales, de forma exclusiva, resuelvan, en ejercicio de su autodeterminación, que se garantice la observancia al principio de paridad en la postulación de sus candidaturas.

- Esta autodeterminación está supeditada a lo que establezca la "autoridad competente" la cual no queda clara cuál es, generando falta de certeza, además de que el Código Electoral delega la facultad legislativa a una autoridad para que decida la paridad en la postulación de la gubernatura.

- Aunado, hace una distinción injustificada entre los partidos locales y nacionales, omitiendo homologar el principio de alternancia de género para la gubernatura en todos los partidos en Jalisco. Con base en el criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-9914/2020, estima que los partidos políticos nacionales deben estar obligados legislativamente a cumplir con el principio de paridad mediante medidas cualitativas, como lo es la alternancia de género en la postulación de candidaturas a la gubernatura.

c. Acción de inconstitucionalidad 167/2023 (Morena).

- **Primer concepto de invalidez.** Los artículos 2o., fracción XIX; 5o., numeral 1; 211; 236, numerales 3 y 4 y 237 Bis del Código Electoral son inconstitucionales por deficiente regulación del principio de paridad de género u omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, porque dejó de desarrollar de manera óptima ese principio fundamental en la medida en que excluye la vertiente de alternancia de género por período electivo, lo que se traduce en vulneración al derecho humano previsto en los artículos tercero y cuarto transitorios del "Decreto por el que se reforman los artículos 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros". Aunado, vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

- En el decreto impugnado se debió garantizar, sin renuencia, todas las vertientes en que es dable desarrollar el principio de paridad, por tanto, era menester incluir la vertiente de paridad con alternancia por período electivo.



- El contenido del artículo 2o., fracción XIX, del Código Electoral es, en sí mismo, incongruente y antinómico, debido a que, bajo un criterio de racionalidad legislativa lógico-formal, no se puede garantizar la igualdad política entre mujeres y hombres con la asignación del 50 % a cada género, si la paridad en candidaturas respecto a los cargos de elección popular no se desarrolla en su vertiente de alternancia de género por período electivo, particularmente en el caso de la gubernatura.

- Las vertientes horizontal, transversal y vertical (que no aplican al caso de la gubernatura) resultan insuficientes dado que no puede cumplirse la garantía de que la mitad de esas asignaciones y cargos sean para cada uno de los géneros, en función de que, esto solo puede ser cumplido alternando en los cuatro períodos sucesivos el género de las personas que sean postuladas a dicho cargo.

- No hay forma de que mediante un desarrollo horizontal se cumpla el principio de paridad, puesto que el Estado no puede depender de cómo se cumple o no en otras entidades federativas. Más aún puesto que la Sala Superior, en la sentencia del recurso SUP-RAP-116/2020 y acumulado, declaró que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para determinar los alcances del principio de paridad de género en el caso de las personas gobernadoras, ya que son las legislaturas las competentes, conforme a la reforma constitucional de "Paridad en Todo", precisando que únicamente en el caso de omisión de los congresos, el Instituto Nacional Electoral podría válidamente emitir lineamientos al respecto.

- Tampoco en lo transversal hay solución para garantizar la paridad de género en las candidaturas a la gubernatura, pues no es posible obtener un factor de competitividad en cada caso para determinar el género de esa postulación. Ni su vertiente vertical, pues no se postulan gubernaturas en lista, al ser un cargo unipersonal.

- En el artículo 237 Bis, el legislativo solo introduce el principio de paridad sin precisar cómo se deberá materializar el mismo, pues únicamente refiere que los partidos políticos nacionales deben observar los términos que establezca la autoridad competente, sin siquiera precisar quién es esa autoridad competente o qué parámetros deben contener tales términos, asimismo, respecto de los partidos locales, únicamente refiere que deberán observar la postulación alternada.



- Al regir de manera diferente cómo los partidos locales y nacionales aseguran el principio de paridad, es evidente que pueden llegar a postulaciones diversas en los géneros, si no, no habría razón por la cual se rigiera de manera distinta.

- Por otra parte, las vertientes definidas en la fracción XIX del artículo 2o. impugnado no garantizan el principio de paridad de género, de alternancia por período electivo en la renovación de los cargos de diputaciones y presidencias municipales, en tanto, que la modalidad horizontal de ese principio es insuficiente para colmarlo. Se debió definir en la norma lo que se debe entender por paridad en su vertiente de período electivo, mediante la adición de un inciso d) a la fracción XIX, del señalado precepto.

- En ese orden de ideas, el numeral 1 del artículo 5o. lesiona el derecho de la ciudadanía y vacía de contenido el deber de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades conforme al principio de paridad, al excluir la paridad en su vertiente de alternancia por período electivo, lo cual es así al haber enunciado solo tres vertientes del principio (vertical, horizontal y transversal).

- También es inconstitucional el numeral 1 del artículo 211 del Código Electoral al disponer que en la elección de los ayuntamientos y diputaciones se garantizará la paridad de género vertical, horizontal y transversal, pues ello excluye la alternancia por período electivo.

- Asimismo, deviene inconstitucional el artículo 236 numerales 3 y 4, pues obliga a los partidos a promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de todas las candidaturas a cargos de elección popular y hacer público y transparente el procedimiento o método que estatutariamente aprueben para la selección de dichas candidaturas. Sin embargo, difícilmente cumplirán ese principio, si prescinden de aplicar la vertiente de alternancia periódica de géneros en su regulación.

- En las candidaturas de mayoría relativa a diputaciones y presidencias municipales se debe postular por los partidos políticos personas de un género en un proceso comicial y personas del otro en el siguiente. Solo así se cumple la alternancia de género por período electivo.



- La vertiente transversal de la paridad de género es compatible con la alternancia por período electivo, dado que pueden postularse en los distritos y municipios de alta y media competitividad a hombres y a mujeres con dicha alternancia, incluso en los de más baja votación.

- **Segundo concepto de invalidez.** Se impugnan los artículos 237 numerales 4, párrafo segundo y 5 del Código Electoral, pues aunque aparentemente acoge la vertiente de paridad con alternancia de género por período electivo lo cierto es que en el caso de quienes encabezan las listas de los partidos políticos de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional su regulación se acota por las condicionantes que disponen que si el Congreso está compuesto mayoritariamente por hombres, la lista deberá iniciar con género femenino; y el Instituto Electoral tendrá la facultad de rechazar el registro del número de candidaturas y un género que exceda la paridad vertical y horizontal. La regulación es deficiente, pues se advierte que no se cancelarán registros en el supuesto de que se incumpla la paridad en sus vertientes transversal o de alternancia de género por período electivo.

- La norma permite que el operador jurídico interprete en el sentido de que, si el Congreso está compuesto mayoritariamente por mujeres, la lista deberá iniciar con género masculino, lo cual podría vaciar de contenido la vertiente de alternancia por período electivo. Aparentemente la disposición es en beneficio de las mujeres, pero a la postre puede resultar lo contrario dado que en realidad es una puerta para que el género masculino encabece la lista plurinominal de candidaturas a diputaciones aunque no le corresponde encabezarla por alternancia en determinado proceso comicial.

- No es óbice a lo anterior el hecho de que en el artículo segundo transitorio del decreto se haya dispuesto que para el proceso electoral 2023-2024 la integración de las listas de diputaciones de representación proporcional deberán ser encabezadas por el género femenino, pues solo se dispone tal cosa para un único proceso comicial, pero no solo eso, el legislador evitó darle mayor alcance a la norma del segundo transitorio, en tanto que no incluyó al menos el mismo criterio para las postulaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes a la gubernatura que se elijan en las elecciones de 2024 o de quienes



encabecen las planillas en los ayuntamientos más poblados. Esto demuestra que no fue su intención establecer el principio de paridad de género en alternancia por período electivo, quizás porque el partido mayoritario en el congreso está pensando en postular hombres para la gubernatura y los municipios de mayor población, según se aduce en otro de los conceptos de invalidez.

- En los numerales 4 y 5 del artículo 237, no se desarrolla el mandato de paridad en todo. El legislador no reguló adecuadamente el multi mencionado principio en su vertiente de alternancia de género por período electivo en el caso del género que en cada proceso electoral debe encabezar la lista de candidaturas de cada partido político a las diputaciones por el principio de representación proporcional.

- **Tercer concepto de invalidez.** El artículo 237 Bis del Código Electoral comporta una deficiente regulación, pues si bien exige a los partidos locales la alternancia de género por período electivo en la postulación a la gubernatura, a los partidos nacionales solo se les condiciona a que realicen las postulaciones supuestamente en ejercicio de su autodeterminación, pero en los términos que establezca la autoridad competente.

- No debe perderse de vista que el objetivo esencial del desarrollo normativo del principio de paridad es garantizar la igualdad política entre mujeres y hombres mediante la asignación del 50 % de mujeres y el 50 % de hombres en candidaturas a cargos de elección popular, incluida, sin duda, la gubernatura. El desarrollo regulativo no sirve para garantizar que la mitad de las candidaturas sean para un género y la mitad para otro, en condiciones de igualdad sustantiva y no meramente ornamental.

- En el caso de la gubernatura, únicamente puede cumplirse el mandato constitucional de paridad de género mediante la regulación de la vertiente de alternancia por período electivo, por ser un cargo de elección popular unipersonal y sexenal.

- El Poder Legislativo delega en una difusa "autoridad competente" la potestad de definir los términos en que los partidos políticos deben cumplir con la



paridad al postular candidaturas a la gubernatura, lo cual infringe los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías constitucionales de seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación.

- Se estima que la autoridad legislativa abdica de su facultad y deber ineludible de regular el principio de paridad en la vertiente referida, no obstante saber que la única autoridad competente es el Poder Legislativo local, con lo cual incumple el mandato del constituyente dispuesto en el Decreto publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, específicamente lo contenido en los artículos 35, fracción II; 41, Base I, y tercero y cuarto transitorios.

- De determinarse que la autoridad competente es la autoridad administrativa electoral local, queda claro que, para cuando deba ejercer la facultad prevista en el artículo 134, fracción LVII, del Código Electoral ya habrá pasado el proceso electoral 2023-2024.

- Debe ordenarse al Congreso local que subsane su déficit legislativo y, mientras tanto, hacer una interpretación conforme de la norma, en el sentido de que se debe alternar el género en las candidaturas a la gubernatura del estado en cada proceso electoral ordinario.

- **Cuarto concepto de invalidez.** El artículo 237 Ter, numeral 1, fracción I, del Código Electoral omite garantizar que a ninguno de los géneros le sean asignados los municipios más poblados de la entidad. Con ello se violan los artículos 1o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 26, Apartado B, párrafos primero y segundo; 35, fracción II; 41, Base I; 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución General.

- Conforme a las reglas establecidas, se admite que los partidos registren candidaturas de género distinto en cada uno de los primeros cinco lugares de cada bloque, con tal que haya al menos dos candidaturas de mujeres que encabecen las planillas de los ayuntamientos respecto de los primeros cinco de cada bloque, sin garantizar tampoco la vertiente de paridad con alternancia de género en cada proceso electivo.



- El Poder legislador deja de considerar los datos oficiales y obligatorios relativos al Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, instrumento del cual se desprende que son solo 2 los municipios más poblados, y los de mayor población son exclusivamente 4, pues representan más de la mitad de la población estatal, y no 20 como arbitrariamente se dispuso en la norma, sin relación con los resultados del mencionado censo.

- La norma no dispone cómo debe de cumplirse con la paridad de género de manera que no se asignen los dos municipios más poblados del Estado exclusivamente a un solo género, o si se quiere a los cuatro municipios con mayor población.

- La norma impugnada es inconstitucional por regular en forma tendenciosa y deficiente el principio de paridad entre los géneros, a partir de incurrir en una disparidad poblacional con base en la cual pretende tener por garantizada la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población, en tanto que parte de una premisa incierta para configurarlos de manera arbitraria y caprichosa.

- De acuerdo con los datos del censo poblacional los municipios de Zapopan y Guadalajara en forma conjunta representan más de la tercera parte de la población del Estado de Jalisco, luego entonces, respecto de esos dos municipios no se debe admitir criterios cuyo resultado implique asignar exclusivamente alguno de los géneros encabezarlos.

- La disposición debe entenderse, aunque no lo diga, en el sentido de que quien encabece cada planilla el proceso electoral 2023-2024 debe ser de género distinto al registrado en el proceso ordinario anterior. Lo cual lleva a estimar que en el caso de ambos municipios deben ser mujeres quienes encabezen las candidaturas en el próximo proceso comicial, a menos de que se trate de elección consecutiva.

- Aunado, si es un hecho notorio que en los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga nunca ha gobernado una mujer, la norma impug-



nada debe interpretarse conforme al principio de paridad de género reconocido en la Constitución, en el sentido de que, ante la desventaja histórica del género femenino, sean mujeres quienes encabecen las planillas postuladas.

- Los tres municipios antes referidos representan más población que los diecisiete municipios restantes del bloque general de veinte que el legislador considera como los más poblados, mismos que subsume erróneamente en bloques poblaciones y, por ende, competitivamente dispares, para tener por su-puestamente cumplido el principio de paridad.

- **Quinto concepto de invalidez.** Morena impugna el artículo 237 Quáter del Código Electoral del Estado de Jalisco, pues el precepto regula el principio de paridad en postulaciones de coaliciones, y sobre dicho aspecto la legislatura local carece de competencia, según lo dispone el decreto de reformas constitucionales en materia política de diez de febrero de dos mil catorce, en su artículo transitorio segundo, fracción I, inciso f).

- Por otro lado, las reglas dispuestas soslayan el deber de la alternancia de género en cada período electivo en las candidaturas a la gubernatura y los ayun-tamientos con mayor población o más poblados, en razón de que el legislador dispuso que para verificar la observancia del principio de paridad queda supedi-tado al ámbito de las coaliciones, en el mismo proceso electoral.

- A través de la regulación del principio de igualdad sustantiva en materia electoral es que el número de candidaturas postuladas por cada partido en di-chas coaliciones no es apto para organizar su cumplimiento en su vertiente de alternancia por período electivo.

- En consideración del partido actor, la mera contabilización de los registros de candidaturas cuando los partidos participen coaligados no es garante del principio paritario en los términos de las normas constitucionales invocadas, pero sí puede ser norma elusiva de su cumplimiento.

- **Sexto concepto de invalidez.** Se impugna el artículo 237 Ter, numeral 1, fracción I, del Código Electoral, puesto que la norma trae como consecuencia



que los municipios más grandes del Estado de Jalisco sean encabezados por hombres, con lo que se relega a las mujeres y se atenta contra el principio de paridad, previsto en los diversos 41 y 115 de la Constitución Federal, así como en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- La norma cuestionada trae consigo el debilitamiento de los mecanismos existentes para asegurar la adecuada y efectiva implementación del principio de paridad de género, ya que contempla un criterio de competitividad de dos bloques en los 20 municipios más poblados, ordenados conforme al porcentaje de votación obtenido por los partidos, exigiendo la postulación de 2 planillas encabezadas por mujeres en los primeros 5 lugares de esos bloques, sin establecer a qué género se beneficiaría, en lugar de someter la totalidad de los municipios en tres bloques de competitividad, criterio que ha sido empleado por los organismos públicos locales en el país y por el Instituto Nacional Electoral, y que garantiza el cumplimiento del principio de paridad, ya que tiene por objeto que los partidos se abstengan de postular candidaturas de un solo género en demarcaciones territoriales en donde hubieran obtenido un menor nivel de votación.

- La reforma constitucional de dos mil once estableció en el artículo 1o. de la Constitución el principio de progresividad, el cual, acorde a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, implica que las autoridades garanticen de la mejor manera posible la protección de los derechos humanos, no obstante, el artículo impugnado es violatorio del principio de progresividad al resultar limitativo el incremento gradual de la promoción de los derechos de las mujeres a postularse a cargos de elección popular. Ello es así, pues se genera un retroceso al no garantizarse el derecho de las mujeres a participar en los municipios más competitivos de manera paritaria, dado que la norma permite que solo se postule el género masculino en los primeros cinco municipios que integran cada bloque.

- No resulta lógico que se prevea que dos planillas de las postuladas en los primeros lugares serán encabezadas por el mismo género, sin que se establezca



una precisión respecto de a qué género le corresponden esas posiciones. En ese sentido, no bastan las meras posibilidades de inclusión de las mujeres, sino que es necesario que se aseguren, con parámetros certeros y claros respecto de dichas postulaciones. Conforme a lo dispuesto, los partidos o coaliciones podrían registrar en tres municipios a hombres y en dos municipios a mujeres.

d. Acción de inconstitucionalidad 169/2023 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

• **Primer concepto de invalidez.**⁴ La comisión promovente argumenta que la fracción LVII del artículo 134 del Código Electoral es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, ya que la limitación temporal para que el instituto electoral local emita lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad y no discriminación compone una restricción injustificada para la implementación de acciones afirmativas, no solo de paridad, sino en favor de otros grupos poblacionales.

• Conforme a su redacción, se puede colegir que la disposición impide al instituto emitir lineamientos fuera del plazo legalmente establecido, lo cual puede tener efectos contrarios a la exigencia de efectividad del principio de paridad de género, así como cualquier otra medida afirmativa.

• Los organismos públicos locales deben emitir regulaciones con el fin de hacer efectivo el principio de paridad y el mandato de igualdad y no discriminación. Acotar esa atribución a un plazo determinado impediría que en las elecciones correspondientes existan verdaderas condiciones de igualdad en la contienda.

• Someter la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa impide que se garantice una igualdad formal y sustantiva en las oportunidades y resultados de la elección a favor de determinados grupos, sin que exista una razón constitucional que justifique dicha limitación.

⁴ Identificado en la demanda como "A. Limitación temporal para emitir lineamientos para garantizar la paridad de género y la no discriminación".



- La previsión normativa trae aparejadas distintas dificultades ya que no solo limita la atribución para emitir lineamientos, sino también para modificarlos de forma posterior, quedando inamovibles cuando menos por tres años; aunado a que, conforme a la disposición transitoria primera la norma se encuentra vigente, lo que supone que el instituto no podrá emitir lineamientos para el proceso electoral 2023-2024.

- Si bien la disposición pudiera salvaguardar el principio de certeza, no se trata de una medida adecuada para tal fin, pues es posible la implementación de medidas aun comenzado el proceso electoral, siempre y cuando se otorgue una temporalidad razonable para las acciones que requieran su cumplimiento a cargo de los sujetos obligados y no modulen actos que ya han sido celebrados.

- Al crear la medida legislativa impugnada el congreso perdió de vista que esa norma puede ser entendida como una limitación para implementar crear u optimizar más acciones afirmativas a fin de satisfacer la progresividad de los derechos, de tal suerte que se logre ampliar el grado de promoción respeto, protección y garantía de los derechos de participación política de grupos sociales históricamente excluidos, siempre en atención a sus necesidades reales presentes y específicas.

- Por lo expuesto también debe invalidarse el fragmento normativo que indica "que estarán vigentes para el proceso electoral siguiente" ya que este solo tiene sentido si se lee en conjunto con la primera parte del dispositivo.

- **Segundo concepto de invalidez.**⁵ La medida implementada en el artículo 237 Ter del Código Electoral no cumple con la paridad en la postulación de candidaturas, ya que no es efectiva, puesto que deja de atender la dimensión cualitativa de la paridad, cuyos fines son que las mujeres sean postuladas en municipios de competitividad alta, media y baja equitativamente, y que los mis-

⁵ Identificado en la demanda como "B. Deficiencia de las medidas afirmativas para garantizar la paridad de género en la integración de los ayuntamientos".



mos sean con igual proyección, importancia, influencia política y económica, con el propósito de que los espacios de decisión e incidencia estén ocupados paritariamente entre hombres y mujeres.

- En ese orden, se contempla en un primer momento la integración de una lista con los 20 municipios más poblados, sin embargo, existe una diferencia significativa de número de habitantes entre los primeros diez municipios y los restantes.

- Además, no se impide que un mismo género sea postulado en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente, además de que esta fórmula mezcla dos criterios diferentes (mayor población y competitividad).

- Tampoco existe mandato que obligue a postular candidaturas encabezadas por mujeres en bloques de competitividad altos y medios en igual proporción respecto de los hombres, que complemente la prohibición de postular solamente en aquellos de competitividad baja.

- No se establece mecanismo alguno con el objeto de garantizar que una candidata mujer encabece las planillas para la elección del ayuntamiento en municipios más grandes y poblados de la entidad. Se estima que de preverse se maximizaría la paridad de género, al tratarse de ayuntamientos que les dan mayor visibilidad y proyección política. Con ello se reducen las posibilidades de la mujer a acceder a los municipios de gran incidencia política, económica y poblacional.

- Es posible que las planillas sean encabezadas por el género masculino en aquellos municipios con mayor número de población y que reciben más votos a favor del partido político de que se trate, pues ello no se encuentra prohibido.

- Si bien la legislatura posee libertad de configuración normativa, esto no significa que le esté permitido dejar de garantizar e implementar las medidas que hagan efectivo el mencionado principio, como acontece en la especie, al quedar demostrado que no basta el cumplimiento de una formalidad cuando las candidaturas no son efectivas para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.





- **Tercer concepto de invalidez.**⁶ La comisión accionante estima que el artículo 237 Bis del Código Electoral es inconstitucional en la medida en que no genera certidumbre sobre las reglas a las que se ajustarán los partidos políticos nacionales en la postulación de candidaturas a la gubernatura del Estado, para observar el principio de paridad de género; además de que ello puede generar que los partidos políticos locales y nacionales observen el principio de manera diferenciada.

- En los términos establecidos por el Poder Legislativo no existe claridad sobre la forma en que los partidos políticos nacionales deberán observar el principio de paridad tratándose de candidaturas a la gubernatura, ya que únicamente se indicó que será "en los términos que establezca la autoridad competente".

- Por su parte, los partidos políticos locales deben sujetarse a la alternancia, lo que generará que los partidos nacionales y locales satisfagan de diferente manera el principio de paridad, lo cual podría tener consecuencias y efectos poco uniformes.

- Además, se ve afectado el principio de certeza, rector del proceso electoral, al no ser un precepto suficientemente claro para todos los actores que intervienen en la contienda.

- Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que deben extenderse los efectos invalidez a todas las normas relacionadas con aquellas impugnadas. Asimismo, estima que debe invalidarse todo el decreto, pues al tratarse de normas electorales, forman un sistema que será aplicable al próximo proceso electoral, por lo que para evitar problemas de aplicabilidad y certeza, deben expulsarse del sistema.

4. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. Por escritos recibidos mediante buzón judicial el veinticinco de julio y el cuatro de septiembre, ambos de dos mil veintitrés, se tuvieron por formuladas las

⁶ Identificado en la demanda como "C. incertidumbre producida por el establecimiento diferenciado de reglas relativas a la postulación de candidaturas para la gubernatura para cumplir con la paridad de género".



opiniones de la Sala Superior identificadas con las claves SUP-OP-13/2023 y SUP-OP-18/2023, en las cuales, la autoridad especializada sostuvo lo siguiente:

• **Omisión de desarrollar la alternancia de género por período electivo (artículos 2o., 5o., 211 y 236).** Es constitucional, porque la circunstancia de que no se haya establecido de forma expresa una regla particular sobre la alternancia entre los géneros respecto al encabezamiento de las candidaturas de representación proporcional para cada proceso electoral de diputaciones locales y ayuntamientos, no implica la invalidez de la normativa, ya que a través de una interpretación conforme se debe entender que cuando se exige que las candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, ello, incluye una alternancia entre los géneros, pero también por período electivo.

• En efecto, siguiendo lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, se puede concluir que, de una interpretación conforme no existe la alegada omisión. Conforme al precedente aludido, cualquier laguna legislativa que pudiera existir queda colmada a partir del criterio interpretativo asumido por el Máximo Tribunal del país, en el cual condicionó la validez de la legislación local a su interpretación conforme, a partir de la cual se debe considerar la alternancia por proceso electivo.

• En relación a la postulación para el cargo de gubernatura, contrario a lo argumentado por los accionantes, el hecho de que la reforma impugnada no regule la paridad de género como lo pretenden no implica que la norma sea inválida. Ello ya que la Constitución general no establece una forma única para lograr la paridad en el cargo de gubernatura como lo argumentan los accionantes y, por el contrario, se debe entender que esa decisión está en la libertad de configuración normativa de los Estados, por lo que se debe considerar constitucional la normativa impugnada.

• **Restricción temporal al instituto local para emitir lineamientos sobre paridad (artículo 134, fracción LVII).** Esta disposición, contrario a lo manifestado por los accionantes, es constitucional, porque en ninguna parte de la Constitu-



ción General se establecen los plazos en los cuales las autoridades administrativas deberán emitir las reglas o lineamientos correspondientes.

- Aunado a que tampoco se advierte alguna limitación a las atribuciones del instituto local, porque lejos de representar una restricción a la facultad de emitir lineamientos en materia de paridad, constituye un reconocimiento a esa competencia, pero impone un deber para hacerlo en un plazo determinado. Así, esa atribución la debe ejercer el instituto dentro de los primeros seis meses del año siguiente a la elección, lo cual favorece el principio de certeza.

- Por otra parte, la norma cuestionada tampoco significa, como lo pretenden los accionantes, una limitación al organismo electoral para emitir los lineamientos una vez concluido el plazo de seis meses otorgados por la disposición. Esto, porque si bien puede ocurrir que el instituto deje de cumplir ese deber normativo, en modo alguno puede significar una excusa ni impedimento para subsanar esa omisión, por el sólo hecho de haberse vencido el plazo para ello.

- Finalmente, la norma tampoco representa un impedimento para que el instituto electoral local pueda emitir lineamientos para el procedimiento electoral 2023-2024, porque, como se mencionó, la disposición no contiene una restricción, presente o futura, sino solamente un deber para emitir normas en determinado plazo, sin que en parte alguna del contenido del artículo cuestionado se pueda encontrar un impedimento para dictar disposiciones reglamentarias para el cercano procedimiento electoral.

- **Alternancia de género en las listas de representación proporcional (artículo 237, numerales 4 y 5).** El concepto de invalidez es infundado, y por tanto la norma es constitucional, porque la disposición en modo alguno prohíbe o limita el derecho de las mujeres a encabezar las listas de candidaturas a diputaciones locales de representación proporcional en dos procedimientos electorales consecutivos.

- La norma cuestionada establece el principio de alternancia de género en las listas de representación proporcional, lo cual permite que las mujeres tengan asegurado en un procedimiento electoral encabezar los listados correspondientes de los partidos políticos. Pero, en modo alguno se puede entender como una



limitante para que, en dos procedimientos electorales seguidos las listas sean encabezadas por mujeres.

- Esto, porque esa norma se debe entender como un mínimo del derecho de las mujeres y una garantía en la postulación de sus candidaturas, a fin de que en un procedimiento electoral puedan encabezar las listas de representación proporcional, sin que ello signifique una limitación para que los partidos políticos, si así deciden hacerlo, determinen encabezar con mujeres sus listas en la siguiente elección.

- En cuanto al párrafo 5 del artículo 237, la Sala Superior opinó que es infundado el concepto de invalidez del accionante. El partido actor hace depender su inconstitucionalidad a partir de una deficiente regulación, pues sostiene que no se contempla como hipótesis para negar el registro de las candidaturas, el incumplimiento de la paridad en sus vertientes transversal o de alternancia de género por período electivo como previamente se razonó respecto al encabezamiento de las candidaturas de representación proporcional para cada proceso electoral de diputaciones locales y ayuntamientos, cuando se exige que las candidaturas por esta vía observen el principio de paridad de género, ello incluye una alternancia entre los géneros, también por período electivo.

- Es evidente que el correcto entendimiento del párrafo 5 del artículo 237, que cuestiona el partido accionante, a partir de la interpretación conforme previamente anotada, contiene la obligación para el instituto local de verificar su cumplimiento, siendo jurídicamente admisible que en aquellos casos en los que se solicite el registro en contravención de esta regla de alternancia por período electivo, sea rechazado el registro respectivo, otorgando al partido el plazo previsto de 48 horas para la sustitución atinente, y en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

- **Trato diferenciado entre partidos políticos nacionales y locales en la postulación de candidaturas a la gubernatura (artículo 237 Bis).** Al rendir su opinión en la acción de inconstitucionalidad 161/2023 (SUP-OP-13/2023), la Sala Superior sostuvo que el artículo en comento resultaba inconstitucional, al considerar que en ambos casos, los partidos políticos nacionales como locales tienen el deber de observar las reglas de paridad en la postulación de candidaturas, entre ellas, la correspondiente a la gubernatura del Estado. Esto, al advertir que



ni las normas constitucionales ni las legales generales establecen un trato diferenciado a los institutos políticos en la postulación de esas candidaturas.

- Por tanto, se debe reconocer el mismo derecho de los partidos políticos locales a postular su candidatura a la gubernatura conforme a su derecho a la libertad de autoorganización y autodeterminación, como se hace con los institutos políticos nacionales.

- En contraste, en la opinión que presentó en las acciones de inconstitucionalidad 166, 167, 169 y 171, todas de este año (SUP-OP-18/2023) la Sala Superior dictaminó que la norma impugnada es constitucional, pues si bien existía una diferenciación entre partidos políticos nacionales y locales, ello derivaba de que los primeros participan en diversos procesos electorales de las distintas entidades federativas y para efectos de cumplir con las reglas de paridad en las gubernaturas, estos pueden postular a un hombre o una mujer en el estado, según sea el caso.

- Es decir, en el caso de los partidos políticos nacionales, estos no solo deben verificar que cumplan con la alternancia de género y paridad en una entidad federativa, sino que deben velar por que en todos los Estados en los que busquen postular candidaturas, en este caso para el cargo de gubernatura, cumplan con los estándares constitucionales y legales establecidos para tal efecto. Y, en cambio, los partidos políticos locales únicamente pueden cumplir con la alternancia de género tomando como única referencia las postulaciones de un Estado.

- **Paridad y competitividad en la postulación de candidaturas (artículo 237 Ter).** En opinión de la Sala Superior, es inconstitucional la norma controvertida al permitir que los dos municipios más competitivos puedan ser encabezados por hombres. De este modo se vulnera el principio de paridad, alternancia e igualdad de oportunidades, porque en lugar de que las mujeres pudieran ser postuladas por lo menos en el segundo municipio más competitivo, serían relegadas, en el mejor de los casos, hasta el tercer lugar.

- **Indebida regulación de coaliciones (artículo 237 Quáter).** La Sala Superior opinó que la norma es inconstitucional, pues tal y como lo alegan los accionantes, el legislador local invadió la esfera competencial del Congreso de



la Unión, pues es a este al que, por mandato del Constituyente, le corresponde exclusivamente la regulación concerniente a las coaliciones, lo cual, incluso ha sido objeto de pronunciamiento por este Alto Tribunal Constitucional.

- Lo anterior, con base en una serie de precedentes dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los cuales concluye que existe una similitud tal que permite asimilar que la norma cuestionada es inconstitucional, pues regula aspectos propios de las coaliciones, lo que no corresponde a su ámbito de actuación por ser de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

- En el artículo impugnado, se reitera la definición de las coaliciones totales, parciales o flexibles, y la forma en la que deben de postular de manera paritaria sus candidaturas. También se regula lo relativo a la forma en la que deberán contabilizarse los votos de los partidos políticos integrantes de una coalición en el proceso anterior a efecto de ordenarse los municipios o distritos de mayor votación, cuestiones que escapan de la competencia de las legislaturas locales de ahí su inconstitucionalidad.

5. **Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Jalisco.**

Por escrito recibido el tres de agosto de dos mil veintitrés,⁷ la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco informó que ese organismo electoral emitirá la convocatoria a las elecciones ordinarias para la renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo local, las diputaciones y los ayuntamientos, **la primera semana de noviembre** de la presente anualidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 214, numeral 1, del Código Electoral para el Estado.

6. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto, de igual manera, la Consejera Jurídica del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

7. Escrito de *Amicus curiae*. El veintiséis de septiembre de la presente anualidad, diversas asociaciones civiles presentaron escrito en calidad de

⁷ Oficio identificado con la clave 202/2023.



"amigos de la corte", mismo que se integró al expediente, para tenerlo en cuenta al momento de resolver.

8. **Alegatos.** El partido político local Hagamos, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, el partido político nacional Morena y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante escritos, formularon los alegatos que estimaron pertinentes.

9. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, en acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, se envió el expediente al 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 las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ toda vez que se planteó la posible contradicción entre diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Jalisco con la Constitución Federal.

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

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

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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



II. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

12. En este caso, el Decreto 29217/LXIII/23 que contiene las reformas impugnadas de diversos artículos del Código Electoral del Estado de Jalisco, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el jueves seis de julio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del viernes siete de julio al sábado cinco de agosto, ambas fechas del dos mil veintitrés.

13. Si las demandas fueron presentadas los días diecinueve de julio,¹¹ y cuatro¹² y cinco de agosto,¹³ todos de dos mil veintitrés, es de concluirse que se presentaron oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

14. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su Ley Reglamentaria,¹⁴ dis-

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹¹ Demanda del partido político local Hagamos, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 161/2023.

¹² Demandas del partido político local Futuro, el partido político nacional Morena y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 166/2023, 167/2023 y 169/2023.

¹³ Demanda del partido político nacional Partido de la Revolución Democrática, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 171/2023.

¹⁴ **Artículo 62.** ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por



ponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los extremos siguientes:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente. Esto es, ante el Instituto Nacional Electoral, en el caso de partidos nacionales, y ante el organismo electoral local, en el caso de los partidos estatales.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

15. Del análisis de las demandas y los anexos aportados a las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelven, se advierte que se cumple con los presupuestos antes señalados, en los siguientes términos.

16. **Hagamos** es un partido político con registro vigente ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. La acción de inconstitucionalidad 161/2023 fue promovida por Ernesto Rafael Gutiérrez Guizar, con el carácter de Presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del citado instituto político, calidad que quedó acreditada, pues así lo confirmó el instituto local,¹⁵ lo cual acompañó con la copia certificada del Acuerdo de la Comisión Electoral y de Procesos Internos de Asamblea de Hagamos, mediante el cual se calificó y validó el procedimiento interno de elección de la presidencia y vicepresidencia

acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

¹⁵ Mediante oficio 202/2023, signado por la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.



ejecutiva de la Coordinación Ejecutiva Estatal de dicho partido, de fecha veintisiete de mayo del presente año.

17. Por otra parte, en términos del artículo 28, fracción VII, de los Estatutos del partido Hagamos,¹⁶ la presidencia de la Coordinación Ejecutiva Estatal cuenta con facultades para representar al partido ante todo tipo de tribunales. Por lo tanto, la demanda fue hecha valer por parte legitimada para ello.

18. **Futuro** es un partido local con acreditación vigente ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. La acción de inconstitucionalidad la promovió Susana de la Rosa Hernández, en su carácter de presidenta del partido, personalidad que se acreditó con el informe de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, quien allegó copia certificada del acuerdo del Consejo General,¹⁷ de once de enero de dos mil veintiuno, por el que fue aprobada la integración de los órganos directivos del partido Futuro.

19. De la normativa interna del instituto político, se observa que el artículo 66, fracción I, de los Estatutos de Futuro,¹⁸ establece como atribución de la presidencia la representación legal del partido.

20. **Morena** es un partido político nacional con registro vigente ante el Instituto Nacional Electoral. La acción de inconstitucionalidad 167/2023 fue promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Mario Martín Delgado Carrillo, cuya personalidad queda acreditada con la certificación emitida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

¹⁶ **Artículo 28.** Son facultades y obligaciones de la presidencia de la Coordinación Ejecutiva Estatal, las siguientes:

"...

"VII. Representar al partido ante personas físicas o morales y toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con las más amplias facultades de un apoderado general, para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, incluyendo las facultades especiales en los términos establecidos en las leyes y códigos correspondientes, así como la expedición de títulos de crédito y la autorización de egresos por parte del partido:"

¹⁷ De clave IEPC-ACG-002/2021.

¹⁸ **Artículo 66.** La Presidencia tendrá las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:
"I. Representar legalmente al partido con las facultades y poderes necesarios para ello."



21. Por su parte, el artículo 38, inciso a), de los Estatutos de Morena¹⁹ establece que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

22. El **Partido de la Revolución Democrática** es un partido nacional con registro vigente ante el Instituto Nacional Electoral. La acción de inconstitucionalidad 171/2023 fue presentada por José de Jesús Zambrano Grijalva, en su calidad de Presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva de dicho instituto político, lo cual, se corrobora con la certificación remitida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

23. Asimismo, se advierte que de conformidad con el artículo 39, Apartado B, fracción IV, del Estatuto²⁰ de dicho instituto político, está dentro de las funciones de la Dirección Nacional representar legalmente al partido.

24. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que estas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además de que, se trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes y, como ya se dijo, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

25. **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La acción de inconstitucionalidad 169/2023 fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, quien

¹⁹ **Artículo 38.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ... Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y **será su representante legal** en el país, responsabilidad que podrá delegar a la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

²⁰ **Apartado B.**

"De la Presidencia Nacional.

"...

"IV. Representar legalmente al Partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto."



se ostentó como Presidenta de dicha Comisión, para lo que allegó copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

26. En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,²¹ la Presidenta es la persona que tiene la representación legal del referido organismo, por lo tanto, es de concluirse que tiene legitimación para representarlo.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

27. No se hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento, y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte ninguno, por lo que lo procedente es abordar el estudio de fondo.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

28. De conformidad con los artículos 41, fracción I y 71 de la Ley Reglamentaria de la materia,²² por un lado, se deberá precisar las normas generales objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

29. Este Tribunal Pleno concluye que, derivado de un análisis integral de los escritos de demandas presentados por los partidos políticos y la comisión

²¹ **"Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

²² **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



promoventes, las normas efectivamente impugnadas son las contenidas en los siguientes artículos: **2o., fracción XIX; 5o., numeral 1; 134, fracción LVII; 211; 236, numerales 3 y 4; 237 numeral 4, párrafo segundo y numeral 5; 237 Bis; 237 Ter y 237 Quáter.**

30. De los preceptos impugnados y los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos y la comisión accionantes, se desprenden cinco temáticas centrales, en torno a las cuales se desarrollará el estudio de fondo de la presente sentencia. Dichos tópicos son los siguientes:

Tema 1.	Plazo para la emisión de lineamientos en materia de paridad y no discriminación.
Tema 2.	Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones.
Tema 3.	Reglas para el cumplimiento de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura.
Tema 4.	Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.
Tema 5.	Regulación en materia de coaliciones.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

31. A continuación, se procede al análisis de los planteamientos de invalidez formulados por los partidos políticos y la comisión promoventes en el orden expuesto en el cuadro inserto en el apartado anterior.

TEMA 1. Plazo para la emisión de lineamientos en materia de paridad y no discriminación.

32. De la lectura integral de las distintas demandas, se advierte que en relación con el artículo 134, fracción LVII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, todas las partes accionantes argumentan que la imposición de un período para el ejercicio de la facultad de la autoridad electoral local resulta inconstitucional. El precepto dispone lo siguiente:



Código Electoral del Estado de Jalisco.

"Artículo 134.

"1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

"LVII. Aprobar dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la elección, los lineamientos para garantizar el cumplimiento de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, que estarán vigentes para el proceso electoral siguiente; y, ..."

33. Los promoventes argumentan, esencialmente, que con la norma se generan los siguientes efectos perniciosos:

- Se lesiona la autonomía del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, al someterlo a ejercer su facultad de reglamentación dentro de un período específico ordenado por el Poder Legislativo.
- Se impide que el instituto local pueda emitir lineamientos en materia de paridad y no discriminación fuera de la temporalidad definida por la legislatura, o que pueda implementar modificaciones.
- Se genera un impacto directo en el próximo proceso electoral, porque se imposibilita que el instituto local dicte acciones para garantizar la paridad de género y la no discriminación, conforme al esquema transitorio del Decreto 29217/LXIII/2023.

34. Este Alto Tribunal considera que los argumentos hechos valer por los accionantes son **infundados**, pues no se advierte que se viole la autonomía del instituto electoral local, ni que la norma, por sí sola, genere una afectación al principio de paridad o a la garantía de no discriminación.

35. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción V,²³ de la Constitución Federal la **organización de las elecciones** es una función estatal

²³ "Artículo 41. ...



que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los **organismos públicos locales**. El diverso 116, fracción IV, incisos b) y c),²⁴ de la propia Ley Fundamental establece que las constituciones y leyes en la materia de los Estados deben garantizar que el ejercicio de la función electoral se realice con observancia a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de **autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**, para lo cual, dispone algunas bases.²⁵

36. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 98²⁶ establece que los organismos públicos locales están

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución."

²⁴ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

²⁵ De las cuales destacan: i) La integración del órgano. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una o un consejero presidente y seis consejeros o consejeras electorales, con derecho a voz y voto; una o un secretario ejecutivo; y cada partido político contará con una persona representante. ii) Designaciones. Las y los consejeros serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Deben ser originarios de la entidad o con residencia efectiva de cinco años y demostrar un perfil idóneo. Asimismo, se regula cómo se habrán de cubrir las vacantes. iii) Período del encargo. Las y los consejeros electorales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley. iv) Restricciones. Las y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización participaron, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores a su encargo. v) Fe pública. Los organismos contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley

²⁶ "Artículo 98.



dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; que **gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa ley, las constituciones y leyes locales**; así como que serán profesionales en su desempeño y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

37. Conforme a las disposiciones establecidas desde la Ley Fundamental y la ley general, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, se aprecia que los organismos públicos electorales de las entidades federativas son instancias encargadas de ejercer la función electoral, a las cuales la misma Constitución dota de las garantías de autonomía e independencia.

38. Lo anterior es replicado a nivel local. La Constitución Política del Estado de Jalisco prevé en sus artículos 11, párrafo tercero, y 12, párrafo primero, fracción I,²⁷ que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana estará a cargo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Asimismo, el referido artículo 12, en la diversa fracción IV,²⁸ dispone que el referido instituto electoral será autoridad en la materia, profesional en su desempeño, **dotado de autonomía en su funcio-**

"1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. ..."

²⁷ "Artículo 11. ..."

"La organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana estará a cargo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana."

"Artículo 12. La renovación de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases:

"I. En el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad."

²⁸ "Artículo 12. ..."

"IV. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco será autoridad en la materia, profesional en su desempeño, dotado de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y estará conformado: por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto; por un representante de cada partido político y el Secretario Ejecutivo, los cuales sólo tendrán derecho a voz.



namiento e independencia en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

39. Por su parte, el Código Electoral del Estado de Jalisco, en el artículo 114, numeral 1,²⁹ reitera el carácter del instituto local como responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana y popular. El diverso 115, numeral 2,³⁰ señala que todas las actividades del instituto electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, y perspectiva de género, y en el artículo 116, numeral 1,³¹ se dispone que es un **organismo público autónomo**, de carácter permanente, **independiente en sus decisiones** y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y será profesional en su desempeño, en los términos de lo previsto en la Constitución General, la del Estado de Jalisco, la Ley General y el Código Electoral. Finalmente, por lo que hace a las características que revisten las funciones del instituto, en el artículo 126, numeral 2,³² se impone como obligación de las y los

"La ley determinará las reglas para la organización, funcionamiento y jerarquía de los órganos de dicho Instituto. Las instancias ejecutivas y técnicas dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral, que se regirá por las disposiciones que al efecto expida la autoridad competente, conforme a lo dispuesto en el apartado D del artículo 41 de la Constitución federal y la ley general en la materia."

²⁹ **Artículo 114.**

"1. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana y popular que sean competencia del Instituto conforme a la ley de la materia."

³⁰ **Artículo 115.** ...

"2. Todas las actividades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, y perspectiva de género."

³¹ **Artículo 116.**

"1. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y será profesional en su desempeño, en los términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Jalisco, la Ley General y el presente Código."

³² **Artículo 126.** ...

"2. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del Instituto desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, ni divulgarla por ningún medio, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones."



consejeros electorales, y de todo el funcionariado del organismo, desempeñar su labor con autonomía y probidad.

40. Este Tribunal Pleno³³ ha determinado que la garantía de autonomía, al tener rango constitucional, goza de una especial protección y tiene varias implicaciones para el régimen interior de los organismos públicos electorales locales y para la normatividad secundaria que los regule (implicaciones de autonomía política, financiera, jurídica y administrativa); entre ellas, que no debe existir una intervención por parte de los otros poderes u órganos del Estado en aspectos exclusivos del régimen interior de estos organismos públicos locales y, por lo que hace al ejercicio de las competencias que se les asignan constitucionalmente, que las mismas no pueden hacerse depender o supeditarse a las decisiones o intervenciones de otros poderes u órganos del Estado.

41. Sin que esta garantía de autonomía signifique que los órganos autónomos electorales locales actúen al margen del ordenamiento jurídico o que su actuación se lleve a cabo sin ningún tipo de relación con otro poder u órgano del Estado. Más bien la autonomía de un órgano tiene que ver con la posibilidad de tomar sus propias decisiones y ejercer las competencias que se le atribuyen sin una injerencia indebida por parte de otro poder u órgano del Estado, protección que se encuentra respaldada a su vez por el principio de división de poderes.

42. En atención al principio de división de poderes, la Constitución General establece los ámbitos de actuación y las facultades de cada poder necesarias para el ejercicio de las funciones de cada poder u órgano; sin que ello tenga como consecuencia forzosa una estructura y relación estática entre las entidades de gobierno.

43. Por ende, si bien la autonomía de los poderes públicos implica entonces, por lo general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de

³³ Véase lo sostenido al resolver la controversia constitucional 84/2021, siete de noviembre de dos mil veintidós, resuelta por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



otro, lo cierto es que, con miras a alcanzar una genuina y eficaz división de poderes, el propio texto constitucional prohíbe cierta intervención o permite/exige en algunas ocasiones requisitos de colaboración, bien para la realización de ciertos actos o bien para el control de determinados actos de un poder por parte de otro.

44. Esta colaboración dota de flexibilidad al principio de división de poderes; insistiendo en que tal colaboración tiene sus límites, los cuales se traducen en que la participación de un poder/órgano autónomo respecto de otro no llegue al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual se colabora.

45. Esto significa que cada Entidad Federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para establecer normas que regulen o modulen las funciones de los institutos electorales locales, siempre que con ello se procure el mejor desempeño de las facultades de los organismos, esto, claramente no implica una violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues una norma de ese tipo no podría tener como resultado la anulación de alguna atribución de la autoridad electoral.

46. Sentado lo anterior, como se dijo al inicio de este estudio, por mandato del artículo 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la organización de las elecciones corresponde, entre otros, a los organismos electorales de cada entidad federativa.

47. Por otra parte, la Norma Fundamental consagra, en su artículo 35, fracción II,³⁴ el derecho de la ciudadanía de poder ser votada en condiciones de **paridad** para todos los cargos de elección popular.

³⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

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



48. Acorde con lo anterior, el artículo 6, numeral 2,³⁵ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone que los institutos electorales locales deben garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.

49. En armonía con los postulados constitucionales y los contenidos en la ley general, en el artículo 115³⁶ del Código Electoral del Estado de Jalisco, el Poder Legislativo local dispuso cuáles serían los objetivos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, entre los que destacan: **i) Participar del ejercicio de la función electoral, en la forma y términos que determina la Constitución General, la Constitución del Estado, la Ley General y demás leyes aplicables, así como ejercer las funciones en la materia que le conceden las mismas. ii) Organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y popular. iii) Vigilar en el ámbito electoral el cumplimiento de la Constitución Política local, este Código y demás ordenamientos que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos. iv) **Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, electoral y de participación ciudadana en el estado.****

³⁵ **Artículo 6.** ...

"2. El Instituto, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres."

³⁶ **Artículo 115.**

"1. El Instituto Electoral tiene como objetivos:

"I. Participar del ejercicio de la función electoral, en la forma y términos que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley General y demás leyes aplicables, así como ejercer las funciones en la materia que le conceden las mismas;

"II. Organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y popular que sean competencia del Instituto conforme a la ley de la materia;

" ...

"V. Vigilar en el ámbito electoral el cumplimiento de la Constitución Política local, este Código y demás ordenamientos que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;

" ...

"VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, electoral y de participación ciudadana en el estado."



50. En adición, el artículo 116, párrafo 3, fracción II,³⁷ del Código Electoral del Estado de Jalisco determina que es competencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana **garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género** en la postulación de candidaturas, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

51. Del entramado normativo se advierte que el Poder Legislativo jalisciense reconoce en el ordenamiento local la atribución y obligación del instituto electoral de garantizar el principio constitucional de paridad de género. Bajo esa lógica, emitió la norma ahora impugnada que dispone que la autoridad electoral deberá emitir los lineamientos para el cumplimiento de dicho mandato constitucional dentro de los primeros seis meses del año siguiente al de la elección, mismos que estarán vigentes para el subsecuente proceso electoral.

52. Este Tribunal Pleno no advierte que la norma cuestionada represente una afectación a la autonomía del instituto electoral de Jalisco, pues la temporalidad dispuesta para el ejercicio de su facultad reglamentaria en modo alguno supone una injerencia o disminución en sus atribuciones, como lo buscan hacer ver los promoventes.

53. Como ha quedado expuesto, los organismos públicos electorales deben ejercer sus funciones sin la interferencia de otras autoridades o poderes, sin embargo, también es cierto que opera a favor de las legislaturas un margen de configuración en cuanto a la implementación de reglas o modulaciones en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades estatales, en la medida en que en la Constitución solo se disponen las bases y principios para el desarrollo de esta.

54. Por tanto, es conforme a la Norma Fundamental que las legislaturas dispongan algunos tipos de controles, mismos que tampoco pueden ser arbitrarios ni irracionales, sino que también deben encontrarse dentro del marco constitucional.

³⁷ "Artículo 116. ...

"II. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres."



55. En esa virtud, como se lee en el dictamen de la iniciativa de reforma,³⁸ resulta claro que la norma en análisis favorece el principio de certeza en materia electoral, el cual, en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁹ consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

56. El establecimiento de un plazo específico para la emisión de los lineamientos además, permitiría la revisión de los mismos a través de las instancias judiciales correspondientes, de manera que, al momento de su aplicación, ya habrían sido convalidados o hechas las modificaciones ordenadas por los tribunales electorales competentes.

57. Sin embargo, aunque la delimitación de un período para el ejercicio de la facultad reglamentaria evidentemente busca abonar a eliminar la incertidumbre jurídica, ello no implica que el instituto electoral local esté impedido para emitir lineamientos aun agotado el plazo, o modificarlos justificadamente después del período legal de seis meses. Pensarlo así, sería tanto como admitir que la autoridad electoral puede renunciar o desacatar su obligación constitucional⁴⁰

³⁸ En la página 89 del Dictamen de decreto de reforma y adición a diversos artículos del Código Electoral del Estado de Jalisco se razonó que: "**b) Atribuciones de la autoridad electoral:** Respecto de la medida propuesta en cuanto a establecer la atribución expresa del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para aprobar lineamientos en materia de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, esta Comisión dictaminadora coincide con la propuesta. Lo anterior con el objetivo de garantizar el principio de certeza, ya que ciudadanos y partidos políticos conocerán con la anticipación suficiente al inicio de los procesos electorales los lineamientos que estarán vigentes para el proceso electoral siguiente, lo que derivaría en mejores condiciones de organización y activismo político de la sociedad y partidos políticos y otorgaría de manera objetiva mayor seguridad y certeza a quienes aspiren a ser votados en las elecciones correspondientes. En el mismo sentido se propone modificar la propuesta en el sentido de establecer un plazo para que la autoridad electoral cumpla con esa función para que sea realizada dentro de los primeros 6 meses del año siguiente al de la elección."

³⁹ Jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.". Publicada en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Noviembre de 2005, página 111. Registro digital: 176707.

⁴⁰ Emanada del artículo primero, en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y



y convencional⁴¹ de adoptar medidas tendentes a eliminar los obstáculos que limiten el ejercicio de los derechos de las mujeres en la vida política del país.⁴²

58. Conforme a ello, contrario a lo que argumentaron los partidos y la comisión accionantes, la norma no implica una afectación al principio de paridad para el próximo proceso electoral 2023-2024, pues como se apuntó, el agotamiento del plazo dispuesto no podría suponer la inobservancia de los deberes constitucionales y convencionales. No se inadvierte el argumento de la comisión actora en el sentido de que el artículo primero transitorio del Decreto 29217/LXIII/2023 impone un impedimento, sin embargo, dicho artículo solo refiere que las reformas ahí contenidas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación oficial y, como ha quedado expuesto, las modificaciones no implican una prohibición de emitir lineamientos, aun agotado el plazo para ello.

59. Consecuentemente, no se verifica la trasgresión a los artículos constitucionales señalados en este estudio y tampoco a los instrumentos internacionales en materia de derechos de las mujeres mencionados por los promoventes.⁴³ Por lo que tampoco es posible conceder la pretensión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de invalidar la porción normativa que indica "que estarán vigentes para el proceso electoral siguiente".

progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁴¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, ha resuelto que la "obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente [los] derechos [políticos], sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales". Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

⁴² En todo caso, que el instituto incurra en omisión de dictar los lineamientos dentro del tiempo, conllevaría responsabilidades a cargo de las consejerías electorales y tal inacción podría reclamarse por la vía jurisdiccional adecuada.

⁴³ Artículos II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.



60. Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez de la fracción LVII del artículo 134 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

TEMA 2. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones.

61. En relación con las normas sobre la postulación de diputaciones en observancia al principio constitucional de paridad, el partido político Morena señala que el Congreso local incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, al no disponer la alternancia de género por período electivo, esto lo relaciona con el contenido de los artículos 2o., fracción XIX; 5o., numeral 1; 211 y 236, numerales 3 y 4 del Código Electoral local.

62. Por otra parte, tanto Morena, como los partidos políticos Hagamos, Futuro y de la Revolución Democrática, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan el artículo 237, numeral 4, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Jalisco, al considerar que con las normas ahí contenidas no se garantiza el principio de paridad. En adición, Morena también cuestiona el numeral 5 de dicho precepto.

63. Las normas impugnadas son las siguientes:

Código Electoral del Estado de Jalisco.

"Artículo 2o.

"1. Para los efectos de este Código se entiende por:

"I a XVIII ...

"XIX. Paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación. La paridad de género se desarrolla mediante las siguientes vertientes:

"a) Horizontal: Postulación equivalente de mujeres y hombres en el total de fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa,



de las listas de representación proporcional o en las planillas de candidaturas a municipios presentadas por un partido político o coalición;

"b) Transversal: Postulación de candidaturas que impida que alguno de los géneros le sean asignados, exclusivamente, aquellos distritos o municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, para lo cual se establecerá un sistema de bloques de competitividad; y,

"c) Vertical: Postulación de fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y de las planillas de candidaturas a municipios integradas por mujeres y hombres en la misma proporción, de forma alternada y secuencial, en toda su extensión."

"Artículo 5o.

"1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de la ciudadanía que se ejerce para elegir a los integrantes de los órganos del Estado de elección popular. También es derecho de la ciudadanía, y obligación para todos los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad vertical, horizontal y transversal entre hombres y mujeres, en candidaturas a la gubernatura del Estado; legisladores locales tanto propietarios como suplentes, en candidaturas a presidencias municipales, así como en la integración de las planillas de candidaturas a municipios, así como para las autoridades electorales en la integración de los consejos distritales y municipales."

"Artículo 211.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado, la Ley General y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de las y los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Ayuntamientos en el Estado de Jalisco. En la postulación para la elección de los Ayuntamientos y las diputaciones se garantizará la paridad de género vertical, horizontal y transversal, así como los principios de igualdad y no discriminación."



"Artículo 236.

"1. y 2. ...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la Gubernatura del Estado, el Congreso del Estado, las planillas de Ayuntamientos y de las Presidencias Municipales.

"4. Los partidos políticos bajo el principio de máxima transparencia harán público el procedimiento o método aprobado conforme a sus estatutos para la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular, los cuales deberán cumplir con el principio de paridad."

"Artículo 237.

"...

"4. Los partidos políticos deberán presentar una lista de dieciocho candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, garantizando la inclusión alternada entre géneros en el orden de la lista.

"La lista deberá encabezarse por un género distinto en cada proceso electoral. Si el Congreso está compuesto mayoritariamente por hombres, la lista deberá iniciar con género femenino.

"5. El Instituto Electoral tendrá la facultad de rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad vertical y horizontal fijando al partido un plazo improrrogable de 48 horas para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

"En el caso de que los partidos políticos o coaliciones no atiendan el principio de paridad horizontal, el Instituto Electoral lo resolverá mediante un sorteo entre las candidaturas registradas para determinar cuáles de ellas perderán su registro, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros.



"En el caso de que se presente una postulación mayoritaria de fórmulas del género femenino se tendrá por cumplido el principio de paridad. ..."

64. Desde la óptica del partido político Morena, el Congreso del Estado de Jalisco incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, por lo siguiente:

- Si bien llevó a cabo la función legislativa en relación con el principio de paridad, esta fue deficiente, puesto que solo desarrolló las vertientes horizontal, transversal y vertical, no así la alternancia de género por período electivo en la postulación de las candidaturas, por lo tanto no se garantiza el señalado principio.

- Con ello se infringe el mandato del Constituyente establecido en el Decreto de reformas de seis de junio de dos mil diecinueve, llamado "Paridad en Todo".

- En el artículo 2o. se debió definir, mediante la adición de un inciso d) a la fracción XIX, la definición de alternancia por período electivo.

- Los partidos políticos difícilmente cumplirán con su obligación de promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de todas las candidaturas, si se prescinde de aplicar la vertiente de alternancia periódica de los géneros. De ahí que el artículo 236 también sea inconstitucional.

65. Por otro lado, en consideración de los institutos políticos accionantes, el precepto 237 en sus numerales 4 y 5 no tutela de forma adecuada el principio de paridad contenido en el diverso 41 constitucional, esencialmente, por las siguientes razones:

- La regla de encabezamiento de las listas por género distinto por período electivo es confusa, insuficiente y tendenciosa.

- La norma puede interpretarse en el sentido de que, si el Congreso está mayoritariamente integrado por mujeres, las listas de representación proporcional deberán comenzar por hombres. Esto permite que el género masculino encabece la lista cuando, por alternancia por período electivo, no le correspondería.



- La norma evita que las mujeres puedan encabezar las listas de representación proporcional en procesos electorales consecutivos.

- Omite prever la negativa de registro por la inobservancia de la paridad transversal y de la alternancia de géneros por período electivo, al solo establecer la improcedencia por el incumplimiento de la paridad vertical y horizontal.

66. Los planteamientos son **infundados**. Por un lado, se dará respuesta a los conceptos de invalidez por los que se aduce la presunta omisión legislativa; posteriormente, aquellos dirigidos a demostrar la posibilidad de interpretar y aplicar las normas en detrimento de los derechos políticos de las mujeres y, finalmente, se abordará lo tocante al incumplimiento de la paridad transversal y la alternancia por período electivo como causa de rechazo del registro de candidaturas.

67. Para dar respuesta a los argumentos de Morena, por los que aduce una presunta omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, se estima oportuno retomar lo sostenido en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 132/2020,⁴⁴ en donde igualmente se analizaron conceptos de invalidez relativos a la omisión legislativa relativa por parte de un Congreso local en materia de paridad de género. Asimismo, lo sustentado en la diversa acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,⁴⁵ donde el Pleno

⁴⁴ De la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 7, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reformados mediante la ley publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁴⁵ De la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Resueltas el siete de septiembre de dos mil veinte, se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación conforme, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán con precisiones en cuanto a la interpretación conforme y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Regulación de la paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción XXV Bis; 187,



de esta Suprema Corte se pronunció respecto del alcance del principio de paridad y las obligaciones que impone a las legislaturas locales.

68. Como una precisión previa al comienzo del estudio del concepto de invalidez, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ha determinado que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas absolutas, pues la promulgación y publicación de una norma es un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción. Sin embargo, sí resulta procedente para analizar omisiones legislativas relativas, es decir, el cumplimiento parcial de una obligación de legislar derivado de que, si bien se emitieron normas para cumplir con esta, las legislaturas no la cumplen adecuadamente al prever una regulación deficiente, como ocurre en el caso.⁴⁶

69. Ahora bien, en el Decreto de reforma constitucional en materia político electoral publicado del seis de junio de dos mil diecinueve se modificó una serie de artículos, de lo cual destaca lo siguiente:

- Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena.⁴⁷

párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, adicionado y reformados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro y las Ministras Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁴⁶ Con apoyo argumentativo en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 5/2008, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701. Registro digital: 166041.

⁴⁷ "Artículo 2o. ...



- Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad.⁴⁸

- Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas.⁴⁹

- En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo.⁵⁰

"Apartado A ...

"VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables."

⁴⁸ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

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

⁴⁹ **Artículo 41.** ...

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

⁵⁰ **Artículo 53.** ...

"Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones. ..."



• Los ayuntamientos deberán integrarse, por lo que hace a la presidencia, regidurías y sindicaturas, de conformidad con el principio de paridad de género.⁵¹

70. Por su parte, en el régimen transitorio del señalado decreto de reformas, particularmente, el artículo cuarto, el Poder Constituyente estableció lo que enseguida se transcribe:

"CUARTO. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

71. Para poder determinar los alcances del mandato contenido en el referido artículo cuarto transitorio, es necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional. La porción relevante de la norma en cuestión dispone lo siguiente:

"Art. 41. ...

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equi-

"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.

"Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. ..."

⁵¹ **"Artículo 115. ...**

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. ..."



valentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

72. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 132/2020 y 140/2020 y su acumulada 145/2020, este Tribunal Pleno determinó que las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Federal consistieron medularmente en:

- Prever que la ley deberá establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como la integración de los organismos autónomos, observen el principio de paridad de género.

- **Establecer la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular.**



- Estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, y no exclusivamente en las relativas a legisladores federales o locales, como se señalaba antes de la reforma.

73. Ahora bien, en las citadas acciones de inconstitucionalidad se tuvo en cuenta que el trece de abril de dos mil veinte, en cumplimiento a la reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió un decreto⁵² mediante el cual reformó una variedad de normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Algunas de las modificaciones que se advierten y que son relevantes para el presente estudio, pues permiten dar cuenta de los cambios en los alcances del principio de paridad, son las siguientes.

- Inclusión de una definición de paridad de género, entendida como la igualdad política entre mujeres y hombres, que se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.⁵³

- Deber del Instituto Nacional Electoral, organismos públicos electores locales, partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, de garantizar el principio de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.⁵⁴

⁵² Publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación de denominación "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas".

⁵³ **"Artículo 3.**

"1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"...

"d bis) Paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación; ..."

⁵⁴ **"Artículo 6.**



• **Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías;** por lo que Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.⁵⁵

• La totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.⁵⁶

• Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos

"1. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto, a los Organismos Públicos Locales, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.

"2. El Instituto, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres. ..."

⁵⁵ **Artículo 232.** ...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.

"4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. ..."

⁵⁶ **Artículo 233.** 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución."



compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género.⁵⁷

- En la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías deberá observarse la paridad de género tanto vertical como horizontal.⁵⁸

- En el registro de candidaturas para la presidencia, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género y las respectivas fórmulas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.⁵⁹

- **En las listas para diputaciones federales y senadurías, las fórmulas de candidaturas para el caso de elección por mayoría relativa y representación proporcional deberán estar integradas por personas del mismo género y ser encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo.**⁶⁰

- Las listas de diputaciones de representación proporcional de las cinco circunscripciones, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de

⁵⁷ **Artículo 232.** ...

"2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación."

⁵⁸ **Artículo 207.** 1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal."

⁵⁹ **Artículo 26.** ...

"2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

"Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria. ..."

⁶⁰ **Artículo 14.** ...



un mismo género, **alternándose en cada período electivo**. Asimismo, la lista de senadurías se alternará por período electivo.⁶¹

• Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.⁶²

74. A partir de lo anterior, en las acciones de inconstitucionalidad 132/2020 y 140/2020 y su acumulada 145/2020, este Tribunal Pleno sostuvo que la ausencia en las normas legales de establecer explícitamente la alternancia de géneros por período electivo en la postulación de candidaturas para las entidades federativas no significa que esa obligación no exista como parte del contenido del principio constitucional de paridad de género inmerso en el artículo 41 constitucional.

75. Bajo esa lógica, se razonó que, por regla general, el mandato de alternancia por período electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional en las entidades federativas se encuentra inmerso en el contenido genérico del principio constitucional de la paridad de género exigible a los partidos políticos; por lo que en este aspecto **no existe libertad configurativa, sino un mandato constitucional**. Esto se consideró así, pues de tomarse una posición distinta, se demeritaría el objetivo que tuvo el Poder Constituyente Permanente de maximizar el alcance del principio de paridad.

"4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidaturas. En las fórmulas para senadurías y diputaciones, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo. ..."

⁶¹ "Artículo 234. ..."

"2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada período electivo.

"3. Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo."

⁶² "Artículo 234.

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista. ..."



76. Incluso, se argumentó que aunque no expresamente, pero sí implícitamente, es posible desprender este mandato de lo dispuesto en los artículos 26, numeral 2o., 232, numerales 2 y 3, y 234, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En los primeros dos preceptos se puede apreciar una posición maximalista de la paridad de género, en la que se requiere a los partidos políticos *garantizar* la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y las planillas de ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México. Aspiración que se vería truncada si se interpretara que no hay una exigencia de alternancia por período electivo.

77. Lo mismo se predicó respecto de lo dispuesto en el tercer artículo referido (234, numeral 1) que indica que las listas de representación proporcional integradas por fórmulas de candidaturas se alternarán en razón del género para garantizar el principio de paridad de género. La finalidad de la alternancia, para este Tribunal Pleno, incluye efectos en las listas para cada período electivo; justamente para evitar que esa alternancia afecte la igualdad sustantiva del género femenino que se busca proteger.

78. Sentado lo anterior, como se apuntó, Morena argumenta que la regulación de la paridad de género en el Código Electoral del Estado de Jalisco incurre en omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, dado que prescinde prever la alternancia de género por período electivo en la postulación de los cargos de diputaciones en la señalada entidad federativa.

79. Del análisis de los artículos impugnados 2o., 5o., 211 y 236 del Código Electoral del Estado de Jalisco se advierte que, si bien regulan aspectos relacionados con el principio de paridad de género, efectivamente no establecen de forma expresa el mandato de alternancia de género en la postulación de las candidaturas a diputaciones; sin embargo, debe precisarse que por lo que hace a las diputaciones por el principio de representación proporcional, contrario a lo que sostiene el partido promovente, la alternancia por período electivo en el encabezamiento de las listas sí se prevé en el ordenamiento impugnado.

80. En efecto, en el diverso 237, numeral 4, párrafo segundo, se establece la obligación de los partidos políticos de iniciar sus listas de diputaciones por el principio de representación proporcional en los siguientes términos:



"Artículo 237.

"...

"4. Los partidos políticos deberán presentar una lista de dieciocho candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, garantizando la inclusión alternada entre géneros en el orden de la lista.

"La lista deberá encabezarse por un género distinto en cada proceso electoral. Si el Congreso está compuesto mayoritariamente por hombres, la lista deberá iniciar con género femenino."

81. Es importante precisar que, como se explicó al inicio de este apartado, en sus escritos de demanda Morena y los otros promoventes impugnan también el párrafo segundo, del numeral 4 del artículo 237 reproducido, sin embargo, lo hacen sobre la base de que el mismo es insuficiente y confuso en relación con otras disposiciones que regulan acciones afirmativas a favor de las mujeres en la postulación de las diputaciones de representación proporcional, por lo que tal aspecto será objeto de pronunciamiento por méritos propios, mientras que en el presente concepto de invalidez el referido instituto político se limita a impugnar la presunta omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, aspecto que se analiza exclusivamente en esta sección de este apartado.

82. Conforme a lo expuesto, resulta infundado el planteamiento de Morena, pues no se acredita la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio que alegó en su demanda, respecto de los cargos de diputaciones al Congreso de Jalisco.

83. Ahora bien, por lo que hace a los conceptos de invalidez mediante los cuales los accionantes sostienen que lo contenido en el artículo 237, numeral 4, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Jalisco es inconstitucional, se determina lo siguiente.

84. El principio de paridad de género es un mandato consagrado en los artículos 35 y 41 de la Norma Fundamental. Con su reconocimiento en las reformas de dos mil catorce y dos mil diecinueve, es claro que el principio de paridad



constituye un eje conforme al cual se configura la representación política del país. La paridad es una pauta permanente, pero al tener una dimensión como mandato de optimización, requiere del desarrollo de reglas concretas. Conforme a ello, como se ha plasmado en párrafos previos, las legislaturas tienen la obligación de adecuar sus ordenamientos legales para hacer operativo este principio.

85. Para el caso del estado de Jalisco, se aprecia que la legislatura determinó la introducción en el ordenamiento de acciones afirmativas, consistente en el encabezamiento alternado de las listas de representación proporcional de las diputaciones y la obligación de comenzar dichos listados con candidatas mujeres, en caso de que el Congreso local este mayoritariamente conformado por hombres.

86. Este Tribunal Pleno⁶³ ha sostenido que las acciones afirmativas pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se observan en el camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera.⁶⁴

87. La acción positiva es el principal instrumento al que pueden recurrir las instituciones públicas para revertir las consecuencias de la desigualdad estructural dentro de una sociedad, lo que ha llevado a que se incorporen en la agenda política de la mayoría de las democracias modernas y si bien existen ciertas reticencias a su implementación, así como avances y retrocesos en algunos países o regiones, se advierte un mayor consenso por lo que respecta a la acción positiva en el ámbito de la participación política.⁶⁵

⁶³ Al respecto, véase, por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 215/2020, resuelta en sesión pública de catorce de febrero de dos mil veintidós, de la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁶⁴ Fernández Poncela, Anna María. Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997.

⁶⁵ Iglesias Villa, Marisa. Derechos de las Mujeres en el Derecho Internacional. Juan A. Cruz Parero y Rodolfo Vázquez. Coordinadores. SCJN y Editorial Fontamara. P. 175



88. Este Tribunal Constitucional reconoce las medidas temporales especiales, cuyo fundamento radica en el principio de igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, el cual impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población, medidas que pueden ser de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole, que tengan como finalidad evitar una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. Y si bien, pueden dar lugar a un trato desigual *de iure* o *de facto* respecto de otras personas o grupos, el mismo habrá de justificarse sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho y habrá de ser proporcional.⁶⁶

89. Como se afirmó antes, las normas impugnadas componen acciones afirmativas en tanto que a través de ellas se implementa una medida tendente a acelerar la participación política de las mujeres para que sea efectiva o sustantiva, y no se limite a un factor cuantitativo o formal de postulación, sino que trascienda en el acceso de los cargos de elección popular.⁶⁷

90. Ahora bien, al tratarse de una acción tendente a promover y acelerar la participación política de las mujeres, no cabe una interpretación y aplicación de las normas que se traduzca en que personas distintas a la población objeto de la medida se vean beneficiadas, en menoscabo de los derechos de quienes la norma busca proteger.

⁶⁶ Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.) de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 644. Registro digital: 2005528. La diversa jurisprudencia de clave 1a./J. 55/2006 de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75. Registro digital: 174247, y la jurisprudencia 2a./J. 42/2010: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 427. Registro digital: 164779.

⁶⁷ Lo anterior se refuerza con las iniciativas presentadas por diversas diputaciones que toman en consideración los resultados obtenidos en el último proceso electoral en la entidad.



91. Pensarlo así, como lo proponen los accionantes, anularía la finalidad de lograr la igualdad material o *de facto* entre mujeres y hombres, a través de un trato diferenciado que permita acelerar que las mujeres, quienes históricamente han sufrido una desventaja social y desigualdad estructural y, por tanto, han ejercido la titularidad de cargos de elección popular en mucho menor proporción que los hombres, acudan en condiciones reales de igualdad a las contiendas electorales.

92. De la literalidad de las normas impugnadas, se observa que la legislatura dispuso reglas para fomentar que las mujeres lleguen efectivamente a los cargos de diputadas del Congreso de Jalisco, a saber:

- La lista de candidaturas a diputaciones de representación proporcional debe estar integrada por los géneros de forma alternada.
- En cada proceso electoral, la lista deberá encabezarla un género distinto.
- Si el congreso está compuesto mayormente por hombres, las listas las encabezarán mujeres.

93. De la primera de las reglas enunciadas, se advierte que la finalidad perseguida es que las mujeres no sean relegadas a los últimos lugares de las listas de candidaturas de representación proporcional, aumentando con ello la posibilidad de que accedan a un escaño en la legislatura. En cuanto a la segunda de las medidas, se aprecia que, aunque persigue un propósito similar al antes descrito, esta regla asegura que, si el partido político en cuestión obtiene al menos una curul, esta será asignada a una mujer.⁶⁸ Finalmente, la tercera de las reglas constituye una previsión en caso de que se dé un escenario desfavorable en la integración paritaria del Congreso.

⁶⁸ En el Estado de Jalisco, el Código Electoral prevé lo que se denomina "asignación directa" de un escaño de representación proporcional a los partidos que superen el umbral de votación mínima que ahí se establece. Esto en los siguientes términos:

"Artículo 17.



94. De lo anterior, se considera que no existe en el mandato textual del Poder Legislativo local una indicación en el sentido de que las reglas ahí dispuestas puedan ser aplicadas de un modo que suponga hacer valer la acción afirmativa en favor de algún otro grupo social distinto a las mujeres, o que estas se vean impedidas de acceder a más y mejores posiciones en las postulaciones.

95. Por tanto, la interpretación de las normas debe hacerse de acuerdo con el propósito del principio constitucional de paridad previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, entendido este como una medida para garantizar la igualdad sustantiva de los géneros en el acceso a los cargos de elección popular. Teniendo siempre en consideración que la incorporación de dicho principio en el texto constitucional obedeció a que el aumento en la postulación de las mujeres no se ha traducido en su acceso efectivo a los órganos de representación política, por lo que el entendimiento y aplicación de las medidas o acciones afirmativas deben siempre guardar la finalidad para la que fueron dispuestas: remover cualquier obstáculo en aras de reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular.

96. Dicho lo anterior, en relación con la obligación legal consistente en encabezar las listas por géneros distintos en cada proceso electoral –porción impugnada por los accionantes– al constituir una regla para impulsar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, no podría interpretarse en el sentido de que la norma impone una prohibición para que las mujeres puedan encabezar los listados en varios procesos electorales consecutivos. En ese supuesto, debe entenderse que la norma dispone como base la alternancia en el

"1. Las diputaciones que correspondan a cada partido conforme al principio de representación proporcional, serán asignados alternativamente, dos entre las candidaturas registradas en la lista de representación proporcional y uno de los candidatos de cada partido político no electo bajo el principio de mayoría relativa que hayan obtenido los porcentajes mayores de votación válida distrital, iniciando por la más alta. ..."

"Artículo 19.

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:

"1. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido; ..."



encabezamiento de las listas, y permite que en varios procesos electorales consecutivos las mujeres *puedan* ocupar el primer lugar de los registros a diputaciones de representación proporcional, pues esta manera de entender la disposición es acorde con el principio constitucional de paridad, y es congruente con las obligaciones constitucionales, convencionales y legales de las autoridades estatales.⁶⁹

97. Ahora bien, en sentido similar, la disposición relativa a que las listas de representación proporcional empezarán por mujeres en caso de que la integración del congreso sea mayoritariamente de hombres no puede entenderse a *contrario sensu* como lo proponen los accionantes.

98. Previamente, es primordial aclarar que, si bien como argumentan los promoventes, existe un entramado normativo derivado de los ordenamientos estatales, la ley general y la Constitución Federal, además de los criterios jurisprudenciales de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal

⁶⁹ Al respecto el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala que las acciones afirmativas son "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".

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dispone (artículo 15 séptimo) que las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

En efecto, el artículo 5 del citado ordenamiento jurídico señala que no serán consideradas discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos y establece que tampoco será juzgada como discriminatoria aquella distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos, cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

Por tanto, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales (como lo dispone el artículo 15 bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).



Electoral del Poder Judicial de la Federación, que garantizan que la paridad no solo se observe en la postulación de las candidaturas, sino que esta trascienda a la integración de los órganos legislativos.⁷⁰ Este Tribunal Pleno advierte que la medida impugnada busca atender posibles escenarios donde, a pesar de que se implementen todas las reglas para garantizar la paridad en la integración, esto no ocurra así. Por mencionar un ejemplo, dicho resultado extremo podría acontecer si todas las posiciones de mayoría relativa (un total de veinte) son ocupadas por hombres y, aunque todos los escaños de representación proporcional se asignen a mujeres (un total de dieciocho), la proporción de integración será de dos mujeres menos que los hombres. De esta manera, se puede concluir que la norma comprende una medida útil, encaminada a corregir desviaciones en la integración paritaria del congreso de Jalisco.

99. Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, en observancia al principio constitucional de paridad, y de la finalidad que persigue la medida en análisis, esta no puede interpretarse en el sentido de que cuando el Congreso local esté integrado mayoritariamente por mujeres, las listas de candidaturas de representación proporcional *deberán* ser encabezadas por hombres. Puesto que hacerlo de esta manera vaciaría de propósito la norma, que busca promover la participación de las mujeres. De esta manera, no podría interpretarse que la acción afirmativa debe implementarse a favor de los hombres cuando la integración del parlamento sea mayoritariamente de mujeres, en todo caso, esa situación solo abre la posibilidad a los partidos políticos para *poder* colocar a hombres al inicio de las listas de representación, más no así una *obligación* de hacerlo, aunado a que ello está condicionado a la diversa regla de alternancia por periodo electivo.

100. Se insiste, las acciones afirmativas implementadas representan mecanismos que disponen oportunidades en favor de las mujeres, basadas en el hecho de que su participación en los espacios de poder, aunque ha aumentado, no ha conseguido llegar al nivel deseado en una democracia paritaria. Conforme

⁷⁰ Jurisprudencia: P./J. 11/2019 (10a.), de rubro: "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5. Registro digital: 2020747.



a este postulado, el hecho de que el Congreso pudiera estar mayoritariamente conformado por mujeres, no se traduce en que los partidos políticos se encuentren impedidos para postular mujeres en la primera posición de las listas de representación proporcional, por el contrario, hacerlo así, abonaría a las acciones en pro de la participación política de las mujeres, y sería conforme a la finalidad última del principio de paridad: la igualdad sustantiva.

101. Finalmente, en lo que respecta a la falta de inclusión del incumplimiento de la paridad transversal y la alternancia por período electivo como causa para el rechazo del registro, se considera lo siguiente.

102. Si bien es cierto, como lo menciona el partido político Morena en su demanda, la porción del precepto cuestionada (artículo 237, numeral 5) no contiene de forma explícita el rechazo del registro de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional en el supuesto de que no se cumpla con la paridad transversal o la alternancia de los géneros por período electivo, ello no implica que los partidos políticos no deben observar esa vertiente, ni que el instituto local no pueda negar los registros con base en esa inobservancia, pues de la interpretación sistemática de la legislación es dable desprender que la inobservancia de ambas exigencias es motivo para la negativa del registro.

103. En efecto, como ha quedado establecido en párrafos anteriores, el artículo 237, numeral 4, del Código Electoral del Estado de Jalisco contiene la obligación a cargo de los partidos políticos de colocar en el primer lugar de sus listas de candidaturas de representación proporcional a personas de diferente género cada proceso electoral. Asimismo, los artículos 20., fracción XIX; 50., numeral 1 y 211 se prevé la paridad transversal y la obligación de respetarla por parte de los partidos políticos.

104. Por otra parte, se observa que el artículo 245, numeral 1, fracción IV,⁷¹ del señalado ordenamiento dispone que es facultad del Consejo General del

⁷¹ **Artículo 245.**

"1. El Consejo General del Instituto Electoral desechará de plano las solicitudes de registro de candidatos cuando:



Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco desechar de plano las solicitudes de registro cuando se incumpla cualquiera de los requisitos señalados en el código, no obstante, de haber mediado el requerimiento correspondiente.

105. Conforme a dicha potestad, es dable sostener que, si los partidos políticos incumplen con la postulación alternada de género por período electivo en sus listas de representación proporcional o con la paridad transversal, los cuales son requisitos previstos explícitamente en el Código local, la autoridad administrativa electoral, en aplicación directa de las competencias que le otorga la legislación estatal, podrá negar el registro de las candidaturas.

106. Bajo esa lógica, el hecho de que en el numeral 5, del artículo 237 del Código Electoral no incluya de forma explícita el rechazo del registro ante el incumplimiento de la exigencia de la alternancia de género en las listas de representación proporcional en cada proceso electoral, o de la paridad transversal, no supone la ausencia de consecuencia ante la inobservancia de tales obligaciones, ni la incompetencia del instituto electoral local para denegar el registro del listado, pues todas esas cuestiones se contienen en los artículos ya referidos del mismo ordenamiento comicial.

107. Consecuentemente, como se indicó al inicio del presente estudio, es infundado el concepto de invalidez propuesto por Morena, en tanto que, opuesto a lo que argumenta, de la adecuada interpretación del ordenamiento, es posible sostener que sí se prevé la negativa de registro en los términos antes apuntados.

108. Por lo expuesto en este apartado, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 2, fracción XIX; 5o., numeral 1; 211 y 236, numerales 3 y 4, del Código Electoral del Estado de Jalisco; así como también se reconoce la validez del artículo 237, numeral 4, párrafo segundo y numeral 5, del mismo Código impugnado.

"...

"IV. Omitan el cumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este ordenamiento legal, no obstante haber mediado requerimiento en los términos del párrafo 2 del artículo 244."



TEMA 3. Reglas para el cumplimiento de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura.

109. En sus demandas, los partidos políticos y la comisión accionantes cuestionan la regularidad constitucional de lo previsto en el artículo 237 Bis, del Código Electoral del Estado de Jalisco, precepto que en su único numeral dispone lo siguiente:

Código Electoral del Estado de Jalisco.

"Artículo 237 Bis.

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establece la autoridad competente. En el caso de los partidos políticos locales deberán de observar la postulación alternada entre los géneros."

110. A juicio de los promoventes, la inconstitucionalidad de la norma deriva, medularmente, de que:

- El Congreso inobservó el mandato dispuesto en el Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil diecinueve, en sus artículos tercero y cuarto transitorios, al no incluir las reglas para procurar la paridad de género en la ley y remitir a una diversa "autoridad competente".

- La autoridad legislativa abdica de su facultad y deber ineludible de regular el principio de paridad, a pesar de que la única autoridad competente es el Poder Legislativo local, con lo cual incumple el mandato del constituyente dispuesto en el Decreto publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, específicamente lo contenido en los artículos 35, fracción II; 41, Base I, y tercero y cuarto transitorios.

- En el precepto solo se introduce el principio de paridad sin precisar cómo se deberá materializar el mismo, pues únicamente refiere que los partidos políticos nacionales deben observar los términos que establezca la autoridad com-



petente, sin siquiera precisar quién es esa autoridad competente o qué parámetros deben contener tales términos.

- De determinarse que la autoridad competente es la autoridad administrativa electoral local, para cuando deba ejercer la facultad prevista en el artículo 134, fracción LVII, del Código Electoral, ya habrá pasado el proceso electoral 2023-2024.

- Se da un trato desigual, injustificado, a los partidos políticos locales y nacionales, al obligar a los primeros a postular con alternancia de géneros por período electivo, y a los segundos a hacerlo en ejercicio de su autodeterminación y en los términos que dicte la autoridad competente.

- Al regir de manera diferente cómo los partidos locales y nacionales aseguran el principio de paridad, es evidente que pueden llegar a postulaciones diversas en los géneros, si no, no habría razón por la cual se rigiera de manera distinta.

- Debe ordenarse al Congreso local que subsane su déficit legislativo y, mientras tanto, hacer una interpretación conforme de la norma, en el sentido de que se debe alternar el género en las candidaturas a la gubernatura del estado en cada proceso electoral ordinario.

- No hay forma de que mediante un desarrollo horizontal se cumpla el principio de paridad, puesto que el Estado no puede depender de cómo se cumple o no en otras entidades federativas. Además, la Sala Superior declaró que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para determinar los alcances del principio de paridad de género en el caso de las personas gobernadoras, ya que son las legislaturas las competentes, conforme a la reforma constitucional de "Paridad en Todo".

- Tampoco en lo transversal hay solución para garantizar la paridad de género en las candidaturas a la gubernatura, pues no es posible obtener un factor de competitividad en cada caso para determinar el género de esa postulación. Ni su vertiente vertical, pues no se postulan gubernaturas en lista, al ser un cargo unipersonal.



- Al regir de manera diferente cómo los partidos locales y nacionales aseguran el principio de paridad, es evidente que pueden llegar a postulaciones diversas en los géneros, si no, no habría razón por la cual se rigiera de manera distinta.

- Si bien llevó a cabo la función legislativa en relación con el principio de paridad, esta fue deficiente, puesto que solo desarrolló las vertientes horizontal, transversal y vertical, no así la alternancia de género por período electivo en la postulación de las candidaturas.

- No se puede garantizar la igualdad política entre mujeres y hombres si no se regula la vertiente de alternancia por período electivo, particularmente en el caso de la gubernatura, donde no son aplicables la paridad horizontal, transversal y vertical.

- La legislatura omitió el mismo criterio transitorio para la elección a la gubernatura, que el que dispuso para la renovación del Congreso en 2024.

111. En el proyecto puesto a consideración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se proponía declarar fundados los planteamientos que se dirigían a sostener que la norma impugnada desacataba el mandato dispuesto en el Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil diecinueve, relativo a incorporar en la legislación local normas que efectivamente regularan el principio de paridad, lo cual, se estimaba, comportaba una violación al principio de reserva de ley establecido en la Constitución.

112. Sobre ello, en la propuesta se razonaba que el artículo cuarto transitorio del citado decreto de reformas constitucionales establecía una obligación directa a las legislaturas de las entidades federativas para ajustar su orden jurídico interno a los mandatos de paridad previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal, lo que implicaba que debían establecer reglas claras a nivel legal (al no existir reserva de fuente) respecto de la forma en que se procuraría el principio de paridad en la renovación de todos los cargos de elección popular, incluyendo la titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad federativa. Esto último, al considerarse que, con la citada reforma, denominada "Paridad en Todo", quedaba superado el criterio consistente en que los cargos unipersonales escapaban



del alcance del principio de paridad, pues la Constitución no establece una distinción que permita concluir que se excluía a las gubernaturas.

113. Con base en ese entendimiento del mandato constitucional, se analizaba la norma impugnada, sobre la cual se concluía que si bien se advertía que el legislador jalisciense estableció una norma clara para la postulación paritaria por parte de los partidos políticos locales (alternancia), el precepto aludía al principio de autodeterminación partidista y remitía a diversa autoridad competente la determinación de las reglas aplicables a los institutos políticos con registro nacional, lo cual se traducía en un desacato a lo ordenado en el régimen transitorio constitucional señalado, dado que ello implicaba que el Congreso dejaba de definir reglas de postulación y registro de candidaturas que aseguraran el respeto de la paridad de género tratándose de partidos nacionales.

114. Aunado, se razonaba que la porción normativa analizada violaba los principios de certeza y seguridad jurídica, ante la indeterminación de la legislación respecto de cuál era la "autoridad competente" para emitir las reglas para cumplir la paridad en la postulación a la gubernatura, máxime que ese desarrollo normativo corresponde originariamente a las legislaturas de los Estados, por mandato constitucional, según se razonaba en la propuesta.

115. Conforme a esas razones torales, el proyecto declaraba la inconstitucionalidad de la porción del artículo 237 Bis, en la parte que concierne a los partidos políticos nacionales, a saber: "... los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente ...". Asimismo, para una adecuada lectura del precepto se proponía invalidar la expresión "... En el caso de ...", para quedar como sigue:

"Artículo 237 Bis.

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos locales deberán de observar la postulación alternada entre los géneros."

116. Con ello, se respetaba el ámbito de decisión del Congreso local, pues con base en el estudio propuesto, correspondía, en primer lugar, a ese órgano



legislativo determinar la forma en que el principio de paridad sería materializado en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular en la entidad; por lo que debía, en su oportunidad, ejercer su potestad legislativa para tal efecto.

117. No obstante, en sesión pública de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, la propuesta no obtuvo la votación calificada requerida por el artículo 105 constitucional para decretar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por lo que se determinó **desestimar** la acción respecto del artículo 237 Bis en su porción normativa "los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de", del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el decreto número 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés.

TEMA 4. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.

118. Los partidos políticos y la comisión accionantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco, el cual dispone lo siguiente:

Código Electoral del Estado de Jalisco.

"Artículo 237 Ter.

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a municipales no se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios más poblados de la entidad o en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos. Para garantizar esto, en el registro de candidaturas se observará lo siguiente:

"I. Se enlistarán los 20 municipios con mayor población del estado de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y



Geografía y se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.

"Esta lista se dividirá en dos bloques de diez municipios cada uno. Al primer bloque se le denominará bloque de alta población-alta competitividad y al segundo bloque de alta población-baja competitividad.

"Una vez conformados los dos bloques, los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco Municipios que integran cada bloque, al menos dos planillas encabezadas por un mismo género, de tal forma que se garantice la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población;

"II. Hecho lo anterior, cada partido político o coalición enlistará el resto de los municipios en los que registraron planillas en la elección inmediata anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación válida emitida de mayor a menor;

"III. Los municipios se distribuirán conforme al siguiente procedimiento: se dividirán en tres bloques en los que se hubiesen postulado candidaturas, en orden decreciente, de acuerdo al porcentaje de votación válida emitida en la elección anterior, a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque con porcentaje medio de votación y un bloque con bajo porcentaje de votación;

"IV. Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación alta, y si restasen dos, se agregará uno al de votación alta y el segundo al de votación media;

"V. Los bloques con los porcentajes de votación alta y baja se dividen en dos sub-bloques. Los sub-bloques de votación alta se denominarán sub-bloque de votación alta-alta y sub-bloque de votación alta-baja. Los sub-bloques de votación baja se denominarán sub-bloque de votación baja-alta y sub-bloque de votación baja-baja;

"VI. Si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación alta sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación al-



ta-alta y si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación baja sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación baja-alta;

"VII. Una vez identificados, se deberá garantizar que en los sub-bloques de votación alta-alta, alta-baja, baja-alta y baja-baja, al menos el 50 % de las candidaturas corresponda al género femenino. En caso de que el número total de candidaturas a presidencias municipales en los sub-bloques de votación alta-alta sea impar, la candidatura sobrante será para una candidata de género femenino;

"VIII. En el bloque de porcentaje de votación medio y en aquellos municipios donde no se registraron planillas, el partido político o coalición podrá distribuir libremente las candidaturas en paridad, en su caso, haciendo los ajustes correspondientes para alcanzar la paridad en la totalidad de las postulaciones presentadas; y,

"IX. En los cuatro bloques, además de verificarse la composición de las fórmulas, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales tanto del bloque poblacional como los de competitividad.

"2. En el caso de que algún partido político o coalición presente candidaturas en algún municipio o municipios donde no hubiera presentado candidaturas en la elección inmediata anterior y, por tanto, no cuente con datos para integrarlos a los bloques de porcentajes señalados anteriormente, éstos los distribuirá de manera paritaria, además de cumplir con la composición de las fórmulas y la alternancia de género.

"3. Cada partido político establecerá sus bloques de competitividad o de población de acuerdo con las disposiciones anteriores.

"4. En el caso de que la totalidad de postulaciones a munícipes propietarios diera como resultado un número impar, la mayoría de éstas será para el género femenino."

119. En consideración de los promoventes, la norma no garantiza la postulación paritaria de las candidaturas a las presidencias municipales en el estado.



Para sostener su criterio, esgrimen diversos argumentos que se sintetizan a continuación:

- Viola el principio constitucional de progresividad, al dejar de observar los alcances y logros obtenidos por las autoridades electorales administrativas y judiciales, en el proceso electoral pasado (2020-2021).

- La norma cuestionada trae aparejado el debilitamiento de los mecanismos existentes para asegurar la adecuada y efectiva implementación del principio de paridad de género, ya que contempla un criterio de competitividad de dos sub-bloques en los 20 municipios más poblados, ordenados conforme al porcentaje de votación obtenido por los partidos, exigiendo la postulación de 2 planillas encabezadas por mujeres en los primeros 5 lugares de esos sub-bloques, sin establecer a qué género se beneficiaría, en lugar de someter la totalidad de los municipios en tres bloques de competitividad, criterio que ha sido empleado por los organismos públicos locales en el país y por el Instituto Nacional Electoral, y que garantiza el cumplimiento del principio de paridad.

- El legislador dejó de atender los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de los cuales se desprende que son solo 4 los municipios más poblados del estado (Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque) y de esos, solo 2 (Zapopan y Guadalajara) son las demarcaciones con mayor cantidad de población. En ese sentido, la determinación del bloque población conformado por 20 municipios parte de una base altamente diferenciada, lo que denota la arbitrariedad en la medida y la ineficacia de la misma.

- Existen diferencias significativas en el número de habitantes de los 20 municipios que se enlistan como los más poblados de la entidad. Por lo que la determinación del bloque de 20 municipios con mayor población parte de una premisa incierta; se configura de manera arbitraria y caprichosa.

- La medida no contempla los datos históricos que demuestran que quienes han sido los alcaldes de los tres municipios más poblados han ocupado el cargo de gobernador del estado. Al ignorar este aspecto, se redujeron las posibilidades de las mujeres de acceder a la presidencia de los municipios de gran incidencia política, económica y poblacional que impulsen su carrera política.



- La medida implementada deja de atender la paridad cualitativa, cuyo fin es que las mujeres sean postuladas en espacios de decisión e incidencia equitativamente con los hombres.

- Omite garantizar que a ninguno de los géneros le sean asignados los municipios más poblados de la entidad.

- No se establecen las reglas que habrán de seguir aquellos partidos políticos que no hayan postulado en municipios comprendidos en el primer bloque de municipios más poblados.

- Tampoco se dispuso cómo se regulará la paridad en los sub-bloques del bloque poblacional que corresponden a los lugares 6 al 10 y 16 al 20, por lo que los partidos podrán distribuir libremente las candidaturas en paridad.

- En las normas no existe un indicador que garantice la postulación de las mujeres en los principales municipios.

- No se establece un mecanismo para que las mujeres encabecen las planillas en los municipios más grandes y más poblados, como sería la alternancia en cada proceso electivo.

- Aunque la norma no lo diga, debe entenderse que el encabezamiento de las planillas debe alternarse por período electivo.

- El legislador debió incluir que quienes encabecen las planillas en los municipios más poblados en la elección de 2024 sean mujeres, como sí lo dispuso para las listas de representación proporcional de diputaciones, en el régimen transitorio del decreto de reformas impugnadas.

120. Los planteamientos son **infundados**. Se observa que los accionantes cuestionan aspectos particulares del contenido del artículo 237 Ter, y también reclaman otros que estiman debieron haber sido considerados o plasmados en el precepto. Para poder abordar adecuadamente sus demandas se tomará en consideración la totalidad del precepto.

121. Sentado lo anterior, conforme al actual texto de la Constitución del País y de la ley general electoral, se tiene que el principio de paridad es exigible para



la renovación de los cargos que componen los ayuntamientos. Al respecto, de ambos ordenamientos se obtienen las siguientes normas:

- 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.⁷²

- En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.⁷³

⁷² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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:

"1. 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. ..."

⁷³ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 26.

"1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.

"2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

"Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

"3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.

"4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes



- En la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.⁷⁴
- Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración de las planillas de ayuntamientos y de las alcaldías.⁷⁵
- Los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.⁷⁶

para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables."

⁷⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 207.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los Estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal."

⁷⁵ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 232.

"1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatas a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

"2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías."

⁷⁶ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 232.

"...

"4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."



- De la totalidad de solicitudes de registro de las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante los organismos públicos locales, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.⁷⁷

- Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.⁷⁸

- Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional.⁷⁹

122. Como se observa, tanto la Constitución y la ley general disponen pautas esenciales para garantizar el principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos. Exigen la observancia por parte de los partidos del mandato paritario; de la vertiente horizontal y vertical; de la alternancia en la integración de las listas; y de la conformación de las fórmulas por personas del mismo género. Sin embargo, ni la Constitución ni la ley disponen un catálogo

⁷⁷ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 233.

"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución."

⁷⁸ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 234.

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista."

⁷⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

"CUARTO.—Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."



exhaustivo de reglas y medidas específicas que instrumenten la paridad como expresión del diverso principio de igualdad sustantiva, y esto es reconocido por el propio texto constitucional al prever que las Entidades Federativas deben desarrollar esos mecanismos en sus leyes electorales.

123. En ese sentido, como se ha explicado anteriormente, este Tribunal Pleno ha determinado que el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género son relativas a la libertad de configuración de las entidades federativas, sin que exista una reserva de fuente para cumplir con este mandato. Es decir, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria.

124. Como se ha expresado, de acuerdo con el texto vigente del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal, el deber del órgano legislador local de adecuar su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales.

125. Lo anterior, sin dejar de considerar que estas reglas deberán cumplir con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia, así como que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Ley General de Partidos Políticos, en lo que resulte aplicable.

126. De las consideraciones antes vertidas se concluye que el órgano legislador local tenía a su favor un margen de configuración para establecer las medidas que considerara pertinentes para instrumentar la paridad en el ejercicio



de derechos políticos electorales de la ciudadanía jalisciense, de ahí que contaba con libertad para implementar las acciones que considerara adecuadas y conformes con su diseño normativo legal, y claro está, en observancia a los parámetros definidos desde la Constitución General y la ley general. De ahí que estaba dentro de su determinación establecer bloques ordenados por factor poblacional o factor de competitividad (o cualquier otro) para la postulación de las candidaturas a los ayuntamientos, como medida para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

127. Expuesto lo anterior, se considera que la calificativa de infundado de los planteamientos de los partidos políticos actores y la comisión accionante se basa en lo siguiente.

128. En primer lugar, no es dable, como lo pretenden las partes promoventes, que los acuerdos dictados por la autoridad administrativa electoral local, o las sentencias de los tribunales electorales estatal y federal relacionadas con el proceso comicial anterior en la entidad, conformen el parámetro de regularidad constitucional, a partir del cual se verifique la norma impugnada.

129. En efecto, los accionantes alegan que se viola el principio de progresividad sobre la base de que los lineamientos adoptados por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco⁸⁰ establecieron, para el proceso electoral 2020-2021, mejores condiciones para la postulación de las mujeres a los cargos de elección popular en los ayuntamientos. Asimismo, refieren que las determinaciones dictadas por el Tribunal Electoral de la entidad⁸¹ y la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸² implicaron avances en los derechos políticos de las mujeres.

130. Sin embargo, los actos administrativos y las sentencias judiciales no componen el parámetro de regularidad frente al cual se pueda corroborar, en

⁸⁰ Contenidos en los acuerdos identificados con las claves IEPC-ACG-067/2020 y IEPC-ACG-083/2020.

⁸¹ Sentencia dictada en el juicio JDC-22/2020.

⁸² Sentencia dictada dentro del juicio de la ciudadanía SG-JDC-195/2020.



abstracto, la constitucionalidad de una norma legal, pues ello implicaría que normas de rango inferior, esto es, reglamentarias y normas individualizadas emanadas de procedimientos judiciales, impongan las variables y los límites que deben observarse en el despliegue de la facultad legislativa para la regulación de la paridad en la elección de los cargos públicos locales, lo cual, como se advirtió en apartado previo, corresponde establecer, en un primer momento, a las legislaturas de las entidades federativas.

131. Así las cosas, para determinar la validez o invalidez de los enunciados normativos impugnados, el marco de referencia lo dicta la Constitución General del País, y se robustece con las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que es de aplicación directa a las elecciones locales, en los aspectos que ahí expresamente se determinen y conforme a los criterios interpretativos de esta Suprema Corte.

132. Ahora bien, el partido político Morena particularmente aduce que el Congreso jalisciense dejó de atender los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de los cuales se desprende que son solo 4 los municipios más poblados del estado (Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque) y de esos, solo 2 (Zapopan y Guadalajara) son las demarcaciones con mayor cantidad de población. En ese sentido, la determinación de los bloques poblacionales parte de una base altamente diferenciada, lo que denota la arbitrariedad en la medida y la ineficacia de la misma.

133. Asimismo, el partido Hagamos y el Partido de la Revolución Democrática argumentan que el Congreso local debió tener en consideración los datos históricos que demuestran que quienes han sido alcaldes de los tres municipios más poblados ocuparon el cargo de gobernador de la entidad.

134. Como se destacó antes, queda en el margen de libertad de configuración de las legislaturas de las entidades federativas fijar mecanismos específicos para garantizar la paridad de género en las postulaciones, así como la integración paritaria de los órganos de gobierno, como lo son los ayuntamientos,



siempre respetando las bases mínimas dispuestas en la Constitución del País, así como las disposiciones aplicables de la ley general en la materia.

135. Bajo esa lógica, no se observa que la Constitución ni la legislación general electoral establezcan la obligación de implementar modelos para la postulación de candidaturas a los ayuntamientos que integren categorías como los bloques poblacionales, entendidos estos, como la agrupación de las presidencias municipales en disputa a partir del número de habitantes que posee cada una de esas demarcaciones. En esa medida, dado que no se advierte un mandato específico en ese sentido, tampoco es posible sostener que exista una obligación de conformarlos en algún sentido (por dos, cuatro o veinte municipios) ni utilizar la información estadística generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de cierto modo en particular. Aunado, a que en el caso no se advierte un mal uso de la información, pues conforme a la norma impugnada, se deberán tomar los datos estadísticos que disponga dicho instituto, sin que la disposición ordene la alteración de estos, o su modificación de alguna manera.⁸³

136. Conforme a lo expuesto, se considera que el hecho de que el legislador jalisciense tomara como referencia 20 municipios más poblados, para crear un primer bloque de municipios, no puede constituir una razón suficiente para decretar la inconstitucionalidad de la norma, puesto que dicha determinación se encuadra dentro de la libertad de configuración con que cuenta el Congreso local para establecer mecanismos para la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, en observancia de la paridad de género en sus diversas vertientes, destacadamente la transversal.

⁸³ En ese mismo sentido tampoco se verificaría la trasgresión al artículo 26, Apartado B, constitucional, como lo aduce Morena. Dicho dispositivo dispone: "... B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. ..."



137. Asimismo, tampoco es exigible que como variable para determinar su modelo de postulación debía contemplar el hecho de que los últimos tres gobernadores habían sido alcaldes en las demarcaciones más grandes de la entidad, pues ello no es una pauta obligatoria con sustento constitucional.

138. No obstante, lo anterior no significa que la legislatura contara con una libertad absoluta para la implementación del modelo de postulación de candidaturas a los ayuntamientos, pues aunque puede disponer del mecanismo que estime pertinente conforme a las condiciones y necesidades específicas del Estado, este Tribunal Constitucional puede verificar si la medida adoptada no resulta contraproducente, en el sentido de que se impida la consecución del principio de paridad que se busca tutelar y no desatienda las bases dispuestas en la Constitución General y la ley general, así como lo previsto en la Constitución local y el Código Electoral (como el género de las fórmulas, alternancia en la planilla, la paridad vertical, horizontal y transversal).

139. En los párrafos subsecuentes de este apartado se analiza el esquema de postulación diseñado en Jalisco, para dar respuesta al resto de los conceptos de invalidez hechos valer por las partes, por los que aducen en general que las medidas implementadas dejan de atender la paridad cualitativa; se deja de señalar cómo se postularan unos bloques y sub-bloques en específico; se omite garantizar que a ninguno de los géneros le sean asignados los municipios más poblados de la entidad; y no se establece un mecanismo para que las mujeres encabezen las planillas en los municipios más grandes y más poblados, como sería la alternancia en cada proceso electivo.

140. Para claridad, enseguida se expone el modelo de postulación de candidaturas a los ayuntamientos en el Estado de Jalisco, incorporando gráficos que facilitan su comprensión.

- Se enlistarán los 20 municipios con mayor población del estado de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.



20 municipios con mayor población	
1 porcentaje más alto	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	Ordenados de mayor a menor porcentaje de votación obtenida por cada partido político en la elección anterior
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20 porcentaje más bajo	

• La lista anterior se dividirá en 2 bloques de 10 municipios cada uno. Al primer bloque se le denominará bloque de alta población-alta competitividad y al segundo bloque de alta población-baja competitividad.

20 municipios con mayor población	
1	Bloque de alta población-alta competitividad
2	
3	



4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	Bloque de alta población-baja competitividad
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	

• Una vez conformados los 2 bloques, los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros 5 municipios que integran cada bloque, al menos 2 planillas encabezadas por un mismo género, de tal forma que se garantice la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población.

Bloque de alta población-alta competitividad		Bloque de alta población-baja competitividad	
1		1	
2		2	



3	2 planillas de un género 3 planillas de otro género	3	2 planillas de un género 3 planillas de otro género
4		4	
5		5	
6		6	
7		7	
8		8	
9		9	
10		10	

• Hecho lo anterior, cada partido político o coalición enlistará el resto de los municipios en los que registraron planillas en la elección inmediata anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación válida emitida de mayor a menor. Dado que el Estado se integra por 125 municipalidades, es posible que un partido enliste un máximo de 105 municipios.

Resto de municipios ordenados por porcentaje de votación	
1 porcentaje más alto	Ordenados de mayor a menor porcentaje de votación obtenida por cada partido político en la elección anterior
2	
3	
4	
5	
...	
Hasta 105	
porcentaje más bajo	

• Los municipios se distribuirán conforme al siguiente procedimiento: se dividirán en 3 bloques en los que se hubiesen postulado candidaturas, en orden decreciente, de acuerdo al porcentaje de votación válida emitida en la elección anterior, a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque con porcentaje medio de votación y un bloque con bajo porcen-



taje de votación. Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación alta, y si restasen dos, se agregará uno al de votación alta y el segundo al de votación media. En el gráfico de ejemplo, no es necesaria esta última regla, al tomarse en cuenta 105 municipios.

Bloque porcentaje alto de votación	Bloque de porcentaje medio de votación	Bloque de porcentaje bajo de votación
1 porcentaje más alto	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8
9	9	9
10	10	10
11	11	11
12	12	12
13	13	13
14	14	14
15	15	15
16	16	16
17	17	17
18	18	18
19	19	19
20	20	20
21	21	21

Cada bloque ordenado de mayor a menor porcentaje de votación



22	22	22
23	23	23
24	24	24
25	25	25
26	26	26
27	27	27
28	28	28
29	29	29
30	30	30
31	31	31
32	32	32
33	33	33
34	34	34
35	35	35 porcentaje más bajo

• Los bloques con los porcentajes de votación alta y baja se dividen en dos sub-bloques. Los sub-bloques de votación alta se denominarán sub-bloque de votación alta-alta y sub-bloque de votación alta-baja. Los sub-bloques de votación baja se denominarán sub-bloque de votación baja-alta y sub-bloque de votación baja-baja. Si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación alta sobrare uno, este se agregará al sub-bloque de votación alta-alta y si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación baja sobrare uno, este se agregará al sub-bloque de votación baja-alta.

Bloque de porcentaje alto de votación		Bloque de porcentaje bajo de votación	
1		1	
2		2	
3		3	



4	Sub-bloque de votación alta-alta (18 municipios)	4	Sub-bloque de votación baja-alta (18 municipios)		
5		5			
6		6			
7		7			
8		8			
9		9			
10		10			
11		11			
12		12			
13		13			
14		14			
15		15			
16		16			
17		17			
18		18			
19				19	
20				20	
21				21	
22		22			
23		23			
24		24			
25		25			
26		26			
27		27			
28		28			
29		29			
30		30			



31	Sub-bloque de votación alta-baja (17 municipios)	31	Sub-bloque de votación baja-baja (17 municipios)
32		32	
33		33	
34		34	
35		35	

• Una vez identificados, se deberá garantizar que en los sub-bloques de votación alta-alta, alta-baja, baja-alta y baja-baja, al menos el 50 % de las candidaturas corresponda al género femenino. En caso de que el número total de candidaturas a presidencias municipales en los sub-bloques de votación alta-alta sea impar, la candidatura sobrante será para una candidata de género femenino.

Sub-bloque de votación alta-alta		Sub-bloque de votación baja-alta	
1	50 % de mujeres 9 postulaciones para las mujeres, al ser número par	1	50 % de mujeres 9 postulaciones para las mujeres, al ser número par
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			



16		16	
17		17	
18		18	
Sub-bloque de votación alta-baja		Sub-bloque de votación baja-baja	
19		19	
20		20	
21		21	
22		22	
23		23	
24		24	
25	50 % de mujeres 9 postulaciones para las mujeres, al ser número impar	25	50 % de mujeres 9 postulaciones para las mujeres, al ser número impar
26			
27			
28			
29			
30			
31			
32			
33			
34			
35		35	

• En el bloque de porcentaje de votación medio y en aquellos municipios donde no se registraron planillas, el partido político o coalición podrá distribuir libremente las candidaturas en paridad, en su caso, haciendo los ajustes correspondientes para alcanzar la paridad en la totalidad de las postulaciones presentadas.



Bloque de porcentaje medio de votación	
1 porcentaje más alto	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	Postulación de candidaturas en paridad
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	
21	
22	
23	
24	
25	



26
27
28
29
30
31
32
33
34
35 porcentaje más bajo

- En los cuatro bloques, esto es, el bloque poblacional y los tres bloques de competitividad, además de verificarse la composición de las fórmulas, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales.

- En el caso de que algún partido político o coalición presente candidaturas en algún municipio o municipios donde no hubiera presentado candidaturas en la elección inmediata anterior y, por tanto, no cuente con datos para integrarlos a los bloques de porcentajes señalados anteriormente, estos los distribuirá de manera paritaria, además de cumplir con la composición de las fórmulas y la alternancia de género.

- En el caso de que la totalidad de postulaciones a municipales propietarios diera como resultado un número impar, la mayoría de estas será para el género femenino.

141. Del análisis de las disposiciones antes descritas se advierte que el legislativo jalisciense incorporó al ordenamiento electoral un mecanismo de ordenación de las postulaciones a los cargos de los ayuntamientos que efectivamente promueve la participación de las mujeres.



142. En efecto, la división en un primer bloque de 20 municipios de mayor población en el Estado, enlistados en orden decreciente del porcentaje de la votación obtenida por cada instituto político, proporciona una base que acerca a las mujeres a colocarse como candidatas en un municipio relevante, desde el punto de vista poblacional, y con las mejores posibilidades de triunfo, en términos de la fuerza que el partido político que las postule posee en la demarcación (factor de competitividad). Aunado, al subdividirse a su vez este grupo poblacional inicial, se evita que las mujeres puedan quedar relegadas a las últimas 10 posiciones de ese listado. Como incluso lo afirman los accionantes, la previsión de mayor cantidad de bloques es un diseño que por sí mismo aporta a que las mujeres "suban" lugares en las posiciones relevantes.

143. A mayor abundamiento, en el caso de Jalisco, se cuenta con una base empírica que permite corroborar cómo se comporta un modelo similar al que dispuso el Congreso de la aludida entidad, pues se trata de medidas muy parecidas a las que operaron para el proceso electoral 2020-2021.

144. Debe recordarse que los lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral de Jalisco y las sentencias dictadas por los tribunales de la materia no constituyen el parámetro para evaluar la regularidad constitucional de las normas aquí impugnadas; no obstante, es posible que sean tomados en consideración de forma ilustrativa como medidas o acciones afirmativas que tuvieron resultados positivos en su aplicación, de modo que se justifica o se entiende que, dentro de la libertad de configuración legislativa, el Congreso local optara por la adopción de un mecanismo muy parecido.

145. En las iniciativas de decretos de reformas identificadas como INFOLEJ 2741/LXIII, INFOLEJ 2978/LXIII, INFOLEJ 2984/LXIII e INFOLEJ 2986/LXIII que se presentaron en el Congreso del Estado de Jalisco, se observó que coincidían en tomar como referencia para la propuesta de modificaciones y adiciones a la legislación las medidas adoptadas en el proceso electoral 2020-2021, pues habían demostrado ser útiles, al advertirse que efectivamente las mujeres ocuparon presidencias municipales.



146. Del mecanismo implementado en el anterior proceso electoral se advierten las reglas relevantes siguientes:⁸⁴

- Se enlistarían los 10 municipios de mayor población en el estado, y se ordenarían en atención al factor de competitividad por cada partido político, sin que se pudiera considerar una subdivisión en dicho bloque de diez municipios.⁸⁵

- En el bloque de 10 municipios se postularían 5 mujeres y 5 hombres.

- El resto de los 115 municipios se enlistarían en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido, y se subdividirían en 3 bloques: porcentaje alto, porcentaje medio y porcentaje bajo.

- Los bloques de porcentajes alto y bajo, a su vez, se subdividirían en 2 cada uno: sub-bloque de votación alta-alta y alta-baja; y sub-bloque de votación baja-alta y baja-baja.

- En los sub-bloques de votación alta-alta, alta-baja y baja-baja, la postulación de candidaturas se haría en paridad. En caso de que el número de las postulaciones en algún sub-bloque fuera impar, se favorecería a las mujeres.

⁸⁴ Del análisis de los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, mismos que se encuentran disponibles en el sitio oficial del Periódico Oficial del Estado, se advierte que los lineamientos originalmente emitidos fueron modificados por sentencias dictadas tanto por el tribunal electoral de la entidad, como por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Inicialmente, el Consejo General del instituto local emitió el acuerdo **IEPC-ACG-061/2020** (<https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-19-20-iv.pdf>) por el que se aprobaron los lineamientos para garantizar el Principio de Género, así como, la Implementación de Acciones Afirmativas para la Inclusión de las personas Indígenas y Jóvenes, en la Postulación de Candidaturas a Municipales en el Proceso Electoral Local concurrente 2020-2021; sin embargo, dicho acuerdo fue modificado mediante la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco en el juicio **JDC-022/2020**. Posteriormente, la ejecutoria local a su vez fue modificada por la diversa emitida por la Sala Regional Guadalajara, en el expediente **SG-JDC-175/2020**. En acatamiento a ese fallo federal, el instituto local dictó el acuerdo **IEPC-ACG-083/2020** (<https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/newspaper/import/12-31-20-iv.pdf>).

⁸⁵ Esto conforme a los términos de la sentencia identificada con la clave SG-JDC-175/2020.



- En el bloque de votación media y el sub-bloque de votación alta-baja los partidos podrán distribuir libremente las candidaturas en paridad.

147. Al respecto, en algunas de las iniciativas presentadas en el Congreso de Jalisco se invocó el "INFORME QUE DA CUENTA DE LA ESTADÍSTICA DE LAS POSTULACIONES DE CANDIDATURAS EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PARIDAD Y POR ACCIONES AFIRMATIVAS, ASÍ COMO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA ELECCIÓN LOCAL 2020-2021 PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO Y DE LOS AYUNTAMIENTOS",⁸⁶ del que se destacaron los siguientes datos obtenidos del análisis de la aplicación de las medidas afirmativas en el proceso electoral 2020-2021 en la entidad:

- **Paridad en municipios más poblados.** El cumplimiento de paridad realizado por los partidos políticos en el grupo de los 10 municipios más poblados del Estado: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Puerto Vallarta, El Salto, Lagos de Moreno, Tepatitlán de Morelos y Zapotlán el Grande favoreció al género femenino, el porcentaje de mujeres registradas representó un 50.4 %, mientras que los hombres representaron el 49.6 %.

- **Candidaturas electas a municipios.** Los resultados de la elección muestran que del total de candidaturas propietarias electas para los cargos a municipios: presidencias municipales, sindicaturas y regidurías las mujeres obtuvieron el 49.73 % de los cargos y los hombres el 50.27 %.

- **Candidaturas electas por cargo.** Los resultados muestran que para las presidencias municipales resultaron ganadoras 26 mujeres, lo que representa el 20.8 %, y 99 hombres, lo que constituye el 79.2 % del total de los 125 municipios de la entidad. El cargo donde se observa una presencia mayoritaria de mujeres es en las sindicaturas, obteniendo 72 espacios, lo que representa el 57.6 % respecto del total. Lo anterior se integra en un cuadro para fácil lectura:

⁸⁶ Mismo que se encuentra disponible en el sitio de *Internet* del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, en la siguiente liga: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/1_informe_de_dignd_candidaturas_y_electas_vm.docx



Partido Político	Mujeres		Hombres	
	Propietarias	Porcentaje	Propietarias	Porcentaje
Presidencias municipales	26	20.8 %	99	79.2 %
Sindicaturas	72	57.6 %	53	42.4 %
Regidurías	645	52.5 %	583	47.5 %
Total	743	50.3 %	735	49.7%

• **Alcaldesas electas por sub-bloque de competitividad en la postulación.**

Respecto a las alcaldesas electas, los resultados muestran que la mayoría de las mujeres alcaldesas electas se ubicaron en los bloques de competitividad altos, a saber, 10 alcaldesas en el bloque alto-alto y 7 alcaldesas electas en el alto-bajo.

Sub-bloque de postulación	Número de mujeres ganadoras
Sub-bloque alto-alto	10
Sub-bloque alto-bajo	7
Bloque medio + Sub-bloque bajo alto + municipios sin referencia	8
Sub-bloque bajo-bajo	0
Bloque municipios + 100 MH	1
Total	26

148. De los resultados obtenidos de la aplicación de los lineamientos en el proceso electoral 2020-2021, es posible concluir que este tipo de medidas permiten que las mujeres sean postuladas en los municipios más poblados de la entidad y en donde sus partidos políticos poseen probabilidades de triunfo.

149. Cierto es que con las acciones implementadas no se ha llegado a que la presencia de las mujeres represente una proporción adecuada y, por tanto, no puede decirse que se haya conquistado la igualdad sustantiva en la entidad federativa, que es el fin último del principio de paridad; sin embargo, se insiste



que la aplicación de los referidos lineamientos proporcionan una base empírica para la decisión del legislador de adoptar el modelo de bloques y sub-bloques, y los factores poblaciones y competitividad, es decir, además de que las disposiciones impugnadas configuran en teoría mecanismos que impulsan la participación política de las mujeres, se tiene una experiencia real para contrastarlos.

150. En adición, se aprecia que, si bien las medidas son similares a las contenidas en los lineamientos aplicados en el proceso electoral anterior, difieren en algunos aspectos.

151. En efecto, como se explicó algunas líneas arriba, conforme a los lineamientos de referencia y las determinaciones de los tribunales electorales, el primer bloque, denominado bloque poblacional, se conformaba por 10 municipios, ordenados por porcentaje de votación, empero, no se implementó una regla que obligara a postular dentro de los primeros 5 puestos a dos candidaturas del mismo género. En cambio, con las disposiciones legales actuales, se asegura una base mínima de participación de las mujeres en esas primeras 5 posiciones.

152. Aunado, en los lineamientos el bloque de competitividad medio, y el sub-bloque de baja-alta competitividad, se permitía la postulación de candidaturas de mujeres y hombres de manera libre. Lo cual permitía colocar a más mujeres en el bloque de competitividad baja-media. Ahora, en los términos adoptados por la legislatura, se exige que en los sub-bloques se registren candidaturas de forma paritaria, además de que se reitera la obligación de evitar criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

153. El análisis antes expuesto, se insiste, no representa un contraste entre la norma y los lineamientos para determinar que aquella respeta el principio de progresividad a la luz de lo determinado en las directrices de la autoridad electoral de la entidad, sino más bien, es una reflexión que busca hacer patente que el modelo de postulación implementado por el órgano legislativo no inobserva, como lo aducen los accionantes, el objetivo de la paridad cualitativa, que es que las mujeres lleguen a los cargos relevantes de ejercicio de poder público.



154. Por otra parte, el hecho de que la norma no explicitara dónde se enlistarían los municipios más poblados donde el partido político no postuló en la última elección, no torna inconstitucional la norma, pues conforme a la regla dispuesta en la fracción I, del numeral 1, del artículo 237 Ter, queda claro que ese primer bloque de 20 municipios se compone por un factor poblacional, de modo que, necesariamente en ese grupo se incorporarán, incluso, si no hubo postulaciones en el proceso electoral pasado, quedando ubicados al final de la lista, al no poderse determinar el factor de competitividad.

155. Tampoco asiste razón a los accionantes cuando aducen que no se determinó cómo se postularían en paridad los sub-bloques del bloque poblacional que corresponden a las posiciones 6 a 10 y 16 a 20. Esto se estima así, porque se deja de observar que el mismo artículo 237 Ter, en la fracción IX, del numeral 1, establece claramente que: "*En los cuatro bloques, además de verificarse la composición de las fórmulas, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de las presidencias municipales tanto del bloque poblacional como los de competitividad*". De modo que el equilibrio paritario es un resultado obligatorio en las postulaciones en todos los bloques, esto claro está, con las múltiples variables que podrían ser aplicables para ordenar las postulaciones.

156. Ahora bien, no puede decretarse la inconstitucionalidad de las normas sobre la base de que el Poder Legislativo local no aseguró que mujeres serán postuladas en los municipios más poblados, entendidos estos, como los municipios de Zapopan y Guadalajara, o en los cuatro municipios de más alta población, pues como se advierte, en los términos que se encuentran las disposiciones, estas no impiden que los partidos políticos y las coaliciones registren planillas encabezadas por mujeres en esas demarcaciones, por lo que el escenario desfavorable que alegan las partes actoras es en realidad una posibilidad entre muchas, de modo que a partir de ello no puede decirse que los preceptos violen el principio paritario y, se insiste, el Congreso de Jalisco, al emitir las normas que rigen la postulación de los cargos a los ayuntamientos, ejerció su libertad de configuración. Por esta última razón es que tampoco puede exigirse al órgano legislativo local que impusiera en su régimen transitorio la obligación de que en los municipios de alta población se postularían solo mujeres en el proceso electoral 2023-2024.



157. En otro aspecto, el partido Morena argumenta que no se dispuso la regla de alternancia por período electivo en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales, sin embargo, la ausencia de dicha pauta no significa que no sea exigible.

158. Como se apuntó en apartado previo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 132/2020 y 140/2020 y su acumulada 145/2020, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso que la alternancia por período electivo era una regla connatural del principio de paridad de género. En esa medida, el hecho de que la legislación no explicitara esa exigencia para la procedencia de los registros de las candidaturas a los cargos de elección popular de diputaciones y ayuntamientos no significaba la posibilidad de inobservarla. En ese contexto, se consideró que no existía libertad configurativa sobre dicha regla, sino que se trataba de un mandato constitucional, pues solo así se seguía el objetivo que tuvo el Poder Constituyente Permanente de maximizar el alcance del principio de paridad.

159. En lo que es relevante para este concepto de invalidez, en el precedente 140/2020 y su acumulada 145/2020 se determinó que, tratándose de los ayuntamientos, esa alternancia por período electivo es una interpretación viable *"ante la indicación en la ley local de una paridad de género horizontal y vertical (que busca cumplimentar la Ley General). Por ello, dado que en Tamaulipas las regidurías por representación proporcional se asignan en el orden de las regidurías registradas por los partidos en las respectivas planillas, esta alternancia por período electivo permitirá dar operatividad a la paridad vertical en cada ayuntamiento. El partido político no podrá repetir el orden de los géneros en las regidurías de la planilla para ese ayuntamiento en el próximo proceso electoral, dando lugar a una genuina alternancia que evitaría, en su caso, favorecer al género masculino en las postulaciones de ese respectivo ayuntamiento"*.

160. Este Tribunal Pleno considera que las mismas razones sustentadas en el citado precedente son aplicables al presente caso, pues de igual manera, el Código Electoral del Estado de Jalisco, en sus artículos 2o., numeral 1, fracción XIX, incisos a) y c); 5o. numeral 1; 24, numeral 3, fracción IV; 211 y 237, numeral 5, y la propia Constitución local, en el artículo 11, párrafo segundo, prevén la observancia de la paridad horizontal y vertical en las postulaciones a los gobiernos



municipales, incluso la legislación electoral jalisciense incorpora, además, la paridad transversal.

161. No se inadvierte que entre las normas estudiadas en el precedente y este caso existen diferencias. En la legislación de Tamaulipas las regidurías de representación proporcional se asignan conforme a la lista de candidaturas a regidoras y regidores que se hayan registrado en la respectiva planilla;⁸⁷ mientras que, en Jalisco, las regidurías por ese principio se reparten conforme a la planilla registrada, es decir, desde el cargo de la presidencia municipal.⁸⁸

162. Sin embargo, sigue siendo aplicable el razonamiento sustentado en el criterio, pues su base es que dicha regla se obtiene de forma implícita de lo dispuesto en los artículos 26, numeral 2, 232, numerales 2 y 3, y 234, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que se consideró se apreciaba *"una posición maximalista de la paridad de género, por la que se requiere a los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y las planillas de ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México. Esa aspiración se vería truncada si se interpretara que no hay una exigencia de alternancia por período electivo"*.

163. Atento a lo anterior, si bien, ante la ausencia de mención expresa de la alternancia de géneros en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales podría determinarse que la norma no lo exige (postura que resultaría inconstitucional conforme al precedente), se opta por la interpretación anterior, que reconoce que como parte inherente al principio de paridad de

⁸⁷ **Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.**

Artículo 199. Para la asignación de regidurías electas según el principio de representación proporcional, se atenderá el orden en que los candidatos y candidatas a regidurías se hayan registrado por los partidos políticos en su respectiva planilla."

⁸⁸ **Artículo 24.** ...

"5. El Instituto Electoral al aplicar la fórmula electoral que se define en este ordenamiento, asignará a los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes, el número de regidurías por el principio de representación proporcional que les corresponda de acuerdo con la votación obtenida, de la planilla registrada ante el propio Instituto Electoral, en el orden de prelación establecido. ..."



género, se encuentra inmersa la alternancia de géneros por período electivo en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.

164. Finalmente, no pasa inadvertido que el partido político Morena vinculó la falta de implementación de la alternancia por período electivo, no solo con el artículo 237 Ter, sino también con los diversos 2o., fracción XIX; 5o., numeral 1; 211 y 236, numerales 3 y 4, del Código Electoral local,⁸⁹ no obstante, como se ha dispuesto la omisión legislativa alegada no se configura.

165. Conforme a las consideraciones expuestas, se reitera lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes, por lo que lo procedente es reconocer la validez del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco.

TEMA 5. Regulación en materia de coaliciones.

166. Morena impugna el artículo 237 Quáter del Código Electoral del Estado de Jalisco, el cual dispone lo siguiente:

Código Electoral del Estado de Jalisco.

"Artículo 237 Quáter.

"1. Cuando los partidos políticos participen coaligados, los registros serán contabilizados conforme las reglas siguientes:

"I. Coalición total: Cuando dos o más partidos políticos postulen a la totalidad de sus candidaturas en el mismo proceso electoral, se revisará que la mitad de ellas sean encabezadas por mujeres y la otra mitad por hombres. Cada partido político coaligado debe postular de manera paritaria las candidaturas que le corresponden al interior de la asociación;

⁸⁹ En la demanda de acción de inconstitucionalidad 167/2023, Morena incluyó la señalada omisión respecto de la postulación a los ayuntamientos en su primer concepto de invalidez, y posteriormente en el concepto de invalidez cuarto.



"II. Coalición parcial o flexible: Cuando dos o más partidos políticos convienen presentar al menos el cincuenta por ciento o veinticinco por ciento, respectivamente, de las candidaturas en el proceso electoral bajo una misma plataforma electoral, la revisión en paridad se realizará considerando la totalidad de las postulaciones registradas por el partido político de forma individual, es decir, será determinada con la sumatoria de las postuladas por el partido político en la coalición y las postuladas por éste en lo individual; y

"III. Cuando el número de registro de planillas sea diferenciado por partido político coaligado, esto es, que presenten de manera individual diferentes proporciones en el número de sus candidaturas, tendrán que sujetarse a lo señalado en el párrafo anterior.

"2. Para ordenar los Municipios o Distritos de mayor a menor votación, se estará a lo siguiente:

"I. En caso de que los partidos políticos que integran la coalición hubieran participado en forma individual en el Proceso Electoral anterior, se considerará la suma de la votación obtenida por cada partido político que integre la coalición correspondiente;

"II. En caso de que los partidos políticos que participen en forma individual, lo hayan hecho en coalición en el Proceso Electoral anterior, se considerará la votación obtenida por el partido en lo individual; y,

"III. En caso de que alguno de los partidos políticos que integran la coalición hubiera participado en forma individual en el Proceso Electoral anterior, o que la coalición se integrará por partidos distintos o que se conformará en Municipios o Distritos diferentes a la coalición actual, se considerará la suma de la votación obtenida por cada partido político en lo individual."

167. Desde la óptica del partido político actor, la regulación implementada por el Congreso local es inconstitucional porque:

- El Poder Legislativo local carece de competencia para emitir regulación en materia de coaliciones, en términos del Decreto de reformas constitucionales de diez de febrero de dos mil catorce.



- Las reglas dispuestas soslayan el deber de la alternancia de género en cada período electivo en las candidaturas a la gubernatura y los ayuntamientos con mayor población o más poblados, en razón de que el legislador dispuso que para verificar la observancia del principio de paridad queda supeditado al ámbito de las coaliciones, en el mismo proceso electoral.

- A través de la regulación del principio de igualdad sustantiva en materia electoral es que el número de candidaturas postuladas por cada partido en dichas coaliciones no es apto para organizar su cumplimiento en su vertiente de alternancia por período electivo.

- La mera contabilización de los registros de candidaturas cuando los partidos participen coaligados no es garante del principio paritario en los términos de las normas constitucionales invocadas, pero sí puede ser norma elusiva de su cumplimiento. Exime revisar el cumplimiento del principio de paridad con alternancia de género por período electivo.

168. Los planteamientos son **parcialmente fundados**, puesto que, efectivamente, el Congreso del Estado de Jalisco legisló en materia de coaliciones, aspecto que está reservado a la ley general electoral.

169. Al respecto, el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.⁹⁰

170. En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo Segundo Transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce,⁹¹ determinó que en

⁹⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

⁹¹ "SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.



la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones en el cual se deberá: **i)** establecer un *sistema uniforme de coaliciones* para los procesos federales y locales; **ii)** precisar que su registro se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; **iii)** establecer la diferencia entre coaliciones totales, parciales y flexibles; **iv)** prever las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, **v)** precisar que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.⁹²

171. Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las *coaliciones*, es necesario tener presente que, desde la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,⁹³ en sesión de

"Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El **sistema de participación** electoral de los partidos políticos **a través de** la figura de **coaliciones**, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un **sistema uniforme de coaliciones** para los procesos electorales **federales y locales**;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

⁹² Cabe señalar que, respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

⁹³ Fallada en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias –7 votos–, no se alcanzaba la votación mínima de



nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

172. A través del análisis en diversas acciones de inconstitucionalidad esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto una serie de criterios en torno a qué aspectos quedan fuera de la competencia de las legislaturas locales. Al respecto, se ha determinado que:

a) El Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para legislar en materia del sistema uniforme de coaliciones,⁹⁴ según se desprende del mandato expreso del artículo segundo transitorio⁹⁵ del Decreto de reformas a la Constitución Política del País, de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-U, del Texto Fundamental.⁹⁶

8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el señor Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las legislaturas locales.

⁹⁴ Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015. Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el tres de septiembre de dos mil quince. Véase también la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resuelta el nueve de junio de dos mil quince; este caso se presentó bajo la ponencia de la Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En cuanto a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en materia de coaliciones, se obtuvo una mayoría de ocho votos, con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna Ramos, con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio.

⁹⁵ **"SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;



b) En consecuencia, las legislaturas de las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.⁹⁷

c) Asimismo, de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015⁹⁸ se desprende que las reglas legales locales que se han considerado que **invaden la esfera de competencia** del Legislativo federal (y que, consecuentemente, presentan un vicio de inconstitucionalidad), son, entre otras, las siguiente:

- Los requisitos para formar coaliciones.
- La definición de coalición.

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

⁹⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, página 275. Resuelta en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con aclaraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de coaliciones, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 103, párrafo tercero, 105, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 108, 109, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafos primero, segundo y tercero, y 111, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.



- Los tipos de coaliciones.
- Parte del contenido del convenio de coalición.
- El acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones.
- La representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla.
- Las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales.
- La obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.
- Reiterar la regulación general en materia de coaliciones o la contravienen.⁹⁹
- Establecer las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos en favor de las coaliciones.¹⁰⁰
- Las que determinan que el partido político nacional o local que participe por primera vez en una elección no podrá coaligarse.¹⁰¹

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014. Resueltas en la sesión de nueve de junio de dos mil quince. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo primero y de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, relativo a la declaración de invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

¹⁰¹ Acciones de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015; y 103/2015.

La acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015 fueron resueltas en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Silva



- Las que establece el momento para presentar el convenio de coalición.¹⁰²

173. Asimismo, este Tribunal Pleno¹⁰³ ha invalidado la inclusión de las coaliciones en los esquemas normativos que regulan la procedencia de los registros

Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales y de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que indica "**coaliciones**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 que fueron resueltas en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea y por la invalidez adicional respecto de los frentes y fusiones, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales con reservas y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando séptimo, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 41, párrafos primero, en la porción normativa que indica "coaligarse o", y tercero, en la porción normativa que señala "coaliciones o", y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Acción de inconstitucionalidad 103/2015 resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Pardo Rebolledo obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo segundo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 131, sólo por cuanto se refiere a la figura de coaliciones, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁰² Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 antes citada.

¹⁰³ En la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, falladas el siete de septiembre de dos mil veinte, el Partido del Trabajo impugnó diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, en lo que resulta relevante para el caso, se determinó invalidar los artículos 223, primer párrafo y 238, párrafo primero, en la porción normativa que decía "y coaliciones", "o las coaliciones" y "o coalición". Dichos preceptos regulaban la postulación paritaria de las candidaturas en los siguientes términos:

"Artículo 223. Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta Ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.



de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos en cumplimiento del principio de paridad de género.

174. Dicho lo anterior, del análisis del artículo 237 Quáter impugnado, en las fracciones que corresponden al numeral 1, se aprecia que regula lo siguiente:

- La definición de coalición total, flexible o parcial (fracciones I y II).
- Cómo se revisa el cumplimiento del principio de paridad en las postulaciones realizadas por los partidos coaligados (fracciones I, II y III).

175. Como se puede observar, los aspectos comprendidos en las normas combatidas escapan de las potestades de la legislatura local, pues ya se ha determinado que la incorporación de definiciones de las alianzas partidistas, aun si reiteran lo previsto en la ley general, tornan inconstitucionales los preceptos de los ordenamientos electorales de los estados. Asimismo, se advierte que las fracciones normativas en estudio regulan sustantivamente la figura de coaliciones, al disponer la forma en que dichas alianzas deben cumplir el principio de paridad en la postulación de las candidaturas, aspecto que, incluso, podría trascender en los convenios de coalición.

176. De esta manera, como lo argumenta el partido político accionante, el Congreso de Jalisco legisló sobre una materia sobre la que carece de competencia, lo cual genera la invalidez del artículo 237 Quáter, numeral 1, fracciones I,

"El IEATM deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

"Artículo 238. Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político o coalición que los postula:

"I. Haya registrado la plataforma electoral mínima;

"II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y las diputaciones por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria; y,

"III. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a integrantes de ayuntamientos, postulen planillas observando el principio de paridad de género vertical y horizontal. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."



II y III impugnados, en contravención a lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política del país de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General.

177. En cambio, son infundados los conceptos de invalidez respecto del numeral 2, del artículo 237 Quáter, del Código Electoral del Estado de Jalisco. En ellos se disponen reglas para poder ordenar de mayor a menor votación los municipios o distritos para la postulación de candidaturas. Dichas reglas son:

- Si los partidos que integran la coalición participaron en el proceso electoral anterior de forma individual, se considerará la suma de la votación de cada instituto político.

- Si se trata de partidos que participaron de forma individual en el anterior proceso electoral, se considerará solo la votación obtenida por el instituto político.

- Si alguno de los partidos de la coalición participó en el anterior proceso electoral de forma individual, o que la coalición se integre por partidos distintos, o que se conformará en municipios o distritos diferentes a la coalición actual, se considerará la suma de la votación obtenida por cada partido en lo individual.

178. Estos aspectos, a diferencia de los contenidos en las fracciones correspondientes al numeral 1, no suponen la regulación de las coaliciones, puesto que en realidad se trata de reglas para operar las diversas disposiciones contenidas en el artículos 237 y 237 Ter, en donde se establece los mecanismos para la postulación paritaria de las candidaturas de diputaciones y ayuntamientos, en particular, las reglas relativas a ordenar los distritos o los municipios en orden decreciente de la votación que los institutos políticos obtuvieron en el proceso comicial pasado.

179. Conforme a lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 237 Quáter, numeral 1, fracciones I, II y III, porque regulan el régimen de coaliciones; en cambio, se reconoce la validez de las fracciones I, II y II, del párrafo 2, del artículo 237 Quáter del Código Electoral del Estado de Jalisco, ya



que no se contraponen a la legislación federal, en tanto que representan normas funcionales o instrumentales para dotar de sentido al sistema de bloques de competitividad, que incluso toman como base datos del proceso electoral pasado, en particular la votación, respetando los términos en que esta se computó conforme a la ley general.

VII. EFECTOS

180. El artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV a VI, 43, 44 y 45¹⁰⁴ de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito

¹⁰⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

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

"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

181. Enseguida se exponen las declaratorias de validez (condicionadas o no a una interpretación conforme) o invalidez de los artículos impugnados del Código Electoral para el Estado de Jalisco, con base en lo razonado en la parte considerativa de la presente ejecutoria.

• **Tema 1. Plazo para la emisión de lineamientos en materia de paridad y no discriminación.**

- Se **reconoce la validez** del artículo 134, fracción LVII.

• **Tema 2. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones.**

- Se **reconoce la validez** de los artículos 2o., fracción XIX, 5o., numeral 1, 211, 236, numerales 3 y 4, y 237, numerales 4, párrafo segundo y 5.

• **Tema 3. Reglas para el cumplimiento de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura.**

- Se **desestima** la acción respecto del artículo 237 Bis, en su porción normativa "los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de".

• **Tema 4. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos.**

- Se **reconoce la validez** del artículo 237 Ter.

- En cuanto a la omisión combatida, se estará a la interpretación conforme expuesta en dicho apartado.

• **Tema 5. Regulación en materia de coaliciones.**



- Se **declara la invalidez** del artículo 237 Quáter, en su numeral 1, fracciones I, II y III.

- Se **reconoce la validez** del artículo 237 Quáter, en su numeral 2, fracciones I, II y III.

182. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez en general surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.**

183. Además, deberá **notificarse** la presente sentencia al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del artículo 237 Bis, numeral 1, en su porción normativa "los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de", del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 2o., fracción XIX, 5o., numeral 1, 134, numeral 1, fracción LVII, 211, 236, numerales 3 y 4, 237, numerales 4, párrafo segundo, y 5, y 237 Quáter, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad



federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, al tenor de la interpretación conforme expuesta en el apartado VI de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez del artículo 237 Quáter, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas impugnadas. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa adicionalmente por la porción normativa "locales", Ortiz Ahlf adicionalmente por la porción normativa "locales" y Ríos Farjat, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Reglas para el cumplimiento de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura", consistente en declarar la invalidez del artículo 237 Bis, numeral 1, en su porción normativa 'los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de', del Código Electoral del Estado de Jalisco. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "en los términos que establezca la autoridad competente". Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular, en su caso, voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por 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 con consideraciones adicionales, Laynez Potisek separándose de los párrafos 57, 58 y 59, Pérez Dayán separándose de los párrafos 57, 58 y 59 y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 57, 58 y 59, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Plazo para la emisión de lineamientos en materia de paridad y no discriminación", consistente en reconocer la validez del artículo



134, fracción LVII, del Código Electoral del Estado de Jalisco. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat con consideraciones distintas y adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones", consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción XIX, 5, numeral 1, 211 y 236, numerales 3 y 4, del Código Electoral del Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en el sentido de fijar una interpretación conforme. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones", consistente en reconocer la validez del artículo 237, numeral 4, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Jalisco. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones", consistente en reconocer la validez del artículo 237, numeral 5, del Código Electoral del Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la interpretación sobre la existencia de la omisión legislativa, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Aguilar Morales con



algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos", consistente en reconocer la validez del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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 Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5, denominado "Regulación en materia de coaliciones", consistente en reconocer la validez del artículo 237 Quáter, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5, denominado "Regulación en materia de coaliciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 237 Quáter, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por la invalidez adicional al artículo 237, numeral 5, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán por la invalidez adicional al artículo 237, numeral



5, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra, por la postergación de la invalidez y por la invalidez adicional del artículo 237, numeral 5. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la Acción de Inconstitucionalidad 161/2023 y sus acumuladas 166/2023, 167/2023, 169/2023 y 171/2023.

En sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad



citadas al rubro, promovidas por los partidos políticos locales Hagamos y Futuro, Morena, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido de la Revolución Democrática, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformadas y adicionadas mediante el Decreto 29217/LXIII/23, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés.

Resolución del Tribunal Pleno. En el **TEMA 2** analizado en la sentencia, relacionada con el principio de paridad en las candidaturas a diputaciones, la mayoría del Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 2o., fracción XIX; 5o., numeral 1; 211 y 236, numerales 3 y 4, del Código Electoral del Estado de Jalisco. Al respecto, no compartí la decisión mayoritaria, toda vez que en mi opinión, era necesario realizar una interpretación conforme.¹

Por otro lado, en el **TEMA 3**, se analizaron las reglas para la observancia de la paridad en la postulación de candidaturas a la gubernatura para que se diera efectivo cumplimiento a dicho mandato. No obstante, la propuesta no obtuvo la votación calificada requerida por el artículo 105 constitucional para decretar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por lo que se determinó desestimar la acción respecto del artículo 237 Bis en su porción normativa impugnada. Al respecto, mi voto fue a favor de la propuesta original, en la que se proponía declarar fundados los planteamientos dirigidos a sostener que la norma impugnada vulneraba la reserva de Ley, con consideraciones adicionales.²

Finalmente, en el **TEMA 4**, se analizaron las reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, reconocidas en el artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco, mismo que por mayoría de votos fue considerado constitucional. En dicho tema, voté a

¹ Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat con consideraciones distintas y adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en el sentido de fijar una interpretación conforme.

² Se expresó una mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa adicionalmente por la porción normativa "locales", Ortiz Ahlf adicionalmente por la porción normativa "locales" y Ríos Farjat, por la invalidez del artículo 237 Bis, numeral 1, en su porción normativa impugnada. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "en los términos que establezca la autoridad competente". Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



favor de la propuesta que reconocía la validez de la norma impugnada, también con razones adicionales.³

En atención a lo anterior, desarrollaré las razones de mi voto en los siguientes apartados: **(i)** la alternancia de género por periodo electivo también es aplicable a las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa; **(ii)** el mandato de paridad de género es de efectivo e inmediato cumplimiento en la postulación de candidaturas a gubernaturas; y, **(iii)** las reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos son constitucionales, pues garantizan la observancia de dicho mandato constitucional.

(i) La alternancia de género por periodo electivo es aplicable también a las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa.

En la propuesta original sometida a consideración del Pleno, se estimó que son constitucionales las disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco que establecen las reglas para el cumplimiento del principio de paridad en las candidaturas a diputaciones, siempre que se interpreten en el sentido de que aunque la regla de alternancia por periodo electivo no está explícita en la ley, se entiende aplicable tanto a las postulaciones de diputaciones de representación proporcional como a las de mayoría relativa.

A mi parecer, si bien el artículo 53 de la Constitución⁴ solo prevé la observancia de la regla de alternancia de género para las diputaciones de representación proporcional, estimo que solo es posible dar efectivo cumplimiento a dicho man-

³ Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la interpretación sobre la existencia de la omisión legislativa, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

⁴ "Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría. Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."



dato constitucional si dicha regla también se entiende aplicable a las de mayoría relativa.

Efectivamente, si la regla de alternancia de género se entiende aplicable solo a las candidaturas a diputaciones de representación proporcional, existe la posibilidad de que, aunque las postulaciones a diputaciones de mayoría relativa se hagan de forma paritaria bajo otros mecanismos, los partidos postulen de forma reiterada a hombres en los mismos distritos, impidiendo que las mujeres sean postuladas en ellos.

Además, ello permite que los partidos políticos postulen hombres en distritos en donde siempre ganan la votación, lo cual podría generar un desequilibrio en la composición final del Congreso local. Es decir, que las mujeres tengan menos posibilidades de ganar sus distritos y los hombres tengan más, lo cual se traduce en una conformación no paritaria.

Lo anterior, se evidencia con los resultados electorales de las últimas dos elecciones de diputaciones federales. Por ejemplo, en el 2018, la Cámara de Diputados estuvo integrada por 141 mujeres y 159 hombres por el principio de mayoría relativa; así como por 100 mujeres y 100 hombres por el principio de representación proporcional.⁵ Por su parte, en las elecciones de 2021, estuvo integrada por 149 mujeres y 151 hombres por el principio de mayoría relativa; así como por 101 mujeres y 99 hombres por el de representación proporcional.⁶

Como se advierte, en las últimas dos elecciones los hombres obtuvieron más triunfos de mayoría relativa que mujeres, de los cuales la generalidad fueron en los mismos distritos en los cuales previamente también se habían postulado hombres. En ese sentido, aunque la conformación de la Cámara de Diputados para el periodo 2021-2024 es paritaria, ello se debió a los ajustes que hizo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la asignación de curules por el principio de representación proporcional,⁷ es decir, a través de la vía jurisdiccional se realizaron ajustes para lograr la paridad.

Lo anterior, significa que, si la regla de alternancia solo se entiende aplicable a las diputaciones de representación proporcional, existe el riesgo de que solo se

⁵ Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, Elecciones 2018, disponible en: <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?q=MTA1>

⁶ Instituto Nacional Electoral, Cómputos Distritales 2021, disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

⁷ SUP-REC-1414/2021.



dé un cumplimiento parcial y aparente del principio de paridad de género, pues esa forma de entender este mandato constitucional no garantiza la postulación y el acceso a dichos cargos públicos en condiciones de igualdad para las mujeres.

Por el contrario, si la regla de alternancia de género también se entiende aplicable a las postulaciones de mayoría relativa, ello permitiría que los partidos tengan que alternar los géneros y que se maximicen las posibilidades de que las mujeres obtengan los mismos o más triunfos de mayoría relativa que los hombres, además de que permitiría que lo hagan en aquellos distritos en los cuales los partidos políticos reiteradamente postulan hombres.

En ese sentido, no se puede entender que la alternancia implique entrar en conflicto con otras figuras, como la elección consecutiva o reelección, pues ha sido criterio de la Comisión de Venecia⁸ y retomado por la Corte Interamericana de Derechos humanos⁹ la reelección no es un derecho en sí mismo, sino una modalidad del ejercicio del derecho a ser votado. Así, no se puede estimar que la paridad de género que sí es un mandato constitucional que permea todo el sistema jurídico y político mexicano esté supeditada o condicionada a dicha figura.

Por las razones expuestas, estimo que, aunque la regla de alternancia solo se establece en la Constitución de forma explícita para las candidaturas por el principio de representación proporcional, la misma naturaleza del mandato constitucional de paridad de género exige que también se entienda aplicable a las de mayoría relativa, pues solo así se garantiza plenamente tanto la postulación paritaria de las candidaturas como la conformación paritaria de la legislatura local.

(ii) El mandato de paridad de género es de efectivo e inmediato cumplimiento en la postulación de candidaturas a gubernaturas.

En la propuesta original –que fue desestimada por el Pleno– se proponía declarar la invalidez de una porción del artículo 237 Bis del Código Electoral del Estado

⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*, párrafo 117.

⁹ Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párrafos 101 y 102.



de Jalisco,¹⁰ específicamente, la parte que regula las reglas que deberán seguir los partidos políticos nacionales en la postulación de candidaturas a la gubernatura. Ahí, además de que comparto los argumentos que sostuvieron dicha propuesta, sostengo algunas consideraciones adicionales por las que estimo que también debía invalidarse la porción normativa "locales", para dar efectivo cumplimiento al mandato de paridad de género para así garantizar el acceso de las mujeres al cargo de gobernadora en el Estado de Jalisco.

Antes de exponer mis argumentos, estimo importante recalcar que el análisis de este tema es fundamental no solo desde la perspectiva jurídica, sino también histórica y social, pues atendiendo al mandato de paridad de género, la democracia no puede entenderse sin la participación efectiva de las mujeres, quienes históricamente hemos sido excluidas de los espacios de toma de decisiones. Lo anterior es especialmente relevante en el Estado de Jalisco, entidad en la cual hasta el momento no ha habido una mujer gobernadora.

Existen dos razones principales, por las que acompañé el proyecto. En primer lugar, coincido en que las bases mínimas para el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a gubernaturas es un aspecto que debe ser regulado por el Poder Legislativo y no puede delegarse a otra autoridad, por lo que la referencia normativa que establece que será la "autoridad competente" quien defina la forma en que los partidos políticos nacionales cumplan con el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a gubernaturas es inconstitucional.

En efecto, cuando el Congreso del Estado decidió delegar la totalidad de la regulación relativa a paridad a una "autoridad competente", vulneró el principio de reserva de ley contenido en el artículo cuarto transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia político electoral del seis de junio de dos mil dieci-

¹⁰ **Artículo 237 Bis.**

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de los partidos políticos locales deberán de observar la postulación alternada entre los géneros."



nueve,¹¹ en el cual expresamente se estableció que serían las legislaturas de las entidades federativas las encargadas de realizar las reformas correspondientes para la observancia del principio de paridad de género. Lo anterior, además, se traduce en que la norma impugnada habilita a que dicha autoridad "competente" sea quien defina los mecanismos o modalidades para que los partidos políticos nacionales cumplan con el principio de paridad para el cargo referido, lo cual es una facultad reservada al Poder Legislativo.

En segundo lugar, de manera adicional, considero que la redacción del artículo 237 Bis impugnado otorga un trato diferenciado a los partidos políticos, dependiendo de si tienen naturaleza local o nacional, lo cual también deviene en que esa configuración normativa resulte inconstitucional.

Efectivamente, el artículo 237 Bis impugnado establece dos reglas, una aplicable para los partidos políticos locales, a los cuales se les impone una regla de alternancia de género por periodo electivo, y otra, a los nacionales, quienes estarán sujetos a lo que determine una "autoridad competente".

En mi opinión, el trato diferenciado impacta en la efectividad del principio de paridad en dicha entidad, pues genera incertidumbre respecto a las reglas a las que se sujetarán los partidos políticos nacionales para la postulación de sus candidaturas a la gubernatura.

Por ejemplo, existe la posibilidad de que, si los partidos políticos locales postularon hombres en el pasado proceso electoral y ahora tienen la obligación de postular mujeres, los partidos políticos nacionales se rijan por una regla distinta que les permita postular hombres por dos periodos electivos consecutivos. A mí parecer, ese trato diferenciado desvirtúa el cumplimiento del principio de paridad de género, genera incertidumbre y, además, constituye un obstáculo para que las mujeres ocupen el cargo de gobernadora en su entidad, pues abre la puerta a que se burle dicha obligación, lo cual podría ser equivalente a un fraude a la Constitución.

En ese sentido, estimo que dichos vicios de inconstitucionalidad se superaban al invalidar también la porción normativa "locales", pues con esa adecuación la configuración normativa resultante contemplaría que la regla de alternancia

¹¹ **"CUARTO.-** Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."



por periodo electivo sería aplicable para todos los partidos políticos que postulen candidaturas a la gubernatura, con independencia de si son locales o nacionales.¹²

De esta forma, si bien voté a favor de la invalidez propuesta por el proyecto, adicionalmente, estimo que se debió de invalidar la porción normativa "locales", para que la configuración normativa contemplara a todos los partidos políticos, pues así se maximiza el cumplimiento del mandato constitucional de paridad de género.

(iii) Las reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos son constitucionales, pues garantizan la observancia de dicho mandato constitucional.

El proyecto proponía reconocer la validez del modelo de postulación de candidaturas en los ayuntamientos implementado por el Congreso Local. Si bien coincido con dicha conclusión estoy en contra de algunas consideraciones y tengo otras adicionales a partir de las cuales estimo el modelo impugnado es constitucional.

Por un lado, me aparto de los párrafos 130 y 144, en los que se afirma que los Lineamientos emitidos por el Instituto local en el pasado proceso electoral no son un parámetro para evaluar la regresividad de la medida legislativa objeto de análisis, ya que materialmente fueron aplicados y constituyeron las condiciones materiales bajo las cuales contendieron las mujeres en el Estado de Jalisco en el proceso electivo anterior.

Como lo sostuve en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022,¹³ considero que en algunos casos

¹² Con la invalidez adicional propuesta, la redacción resultante sería la siguiente:

"Artículo 237 Bis.

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos deberán de observar la postulación alternada entre los géneros."

¹³ Resuelta el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en el tema que interesa, se expresó una mayoría de siete votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, en contra de los párrafos 398 y 399 y en contra de la metodología, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de consideraciones. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



es viable tomar en consideración los Lineamientos administrativos que emite un Instituto local como un parámetro válido para evaluar la regresividad material de una medida legislativa, especialmente, cuando son producto o están relacionados con el cumplimiento de una sentencia judicial y de que fueran efectivamente aplicados en el proceso electoral anterior, como acontece en el caso.

En ese sentido, considero que la norma impugnada establece mayores previsiones que benefician a las mujeres, pues contrario a lo que afirman los promoventes, el Congreso local en ejercicio de su libertad configurativa estableció en el artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco un modelo de postulación paritaria para los ayuntamientos que toma en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos de la paridad.

En primer lugar, advierto que la norma impugnada establece la conformación de 2 bloques de 10 municipios cada uno, integrados por los 20 municipios más poblados, así como de tres bloques integrados por el resto de los municipios menos poblados. Todos ellos se ordenan conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior. Asimismo, se establece la existencia de sub-bloques de competitividad para evitar que se burlen las reglas de paridad. En otras palabras, se establece un complejo sistema de paridad transversal, que no solo atiende a criterios de densidad poblacional, sino también a las posibilidades que tienen las candidaturas postuladas de acceder al cargo.

En segundo lugar, se establece que al menos el 50 % de las candidaturas deberán corresponder al género femenino, así como que, si existiera un bloque con una conformación impar, la candidatura restante será para el género femenino. También se prevé que, en los 2 bloques integrados por los diez municipios más poblados, se postulen al menos 2 planillas encabezadas por mujeres en los primeros 5 municipios de cada bloque, garantizando de esa forma que las mujeres sean postuladas en municipios de mayor población. Así, se establecen previsiones que directamente constituyen salvaguardas para que las mujeres tengan mayores posibilidades de acceder al cargo público.

En tercer lugar, aunque no se establece una regla de alternancia de forma expresa, comparto lo establecido en la propuesta original en el sentido de que la falta de establecimiento expreso de la regla de alternancia no conlleva que no sea exigible, porque dicha regla se encuentra implícita y también constituye una salvaguarda para que las mujeres puedan tener mayores posibilidades de ser postuladas en los ayuntamientos de mayor población.



Lo anterior, porque la aplicabilidad de dicha regla, en conjunto con las reglas que establecen la paridad transversal, permiten que en aquellos municipios en los cuales solo han sido postulados hombres, puedan ser postuladas también mujeres.

Finalmente, desde mi perspectiva, las normas que los Congresos emiten para dar cumplimiento al principio de paridad de género no pueden interpretarse, bajo ningún motivo, en perjuicio de las mujeres, debido a que este principio tiene como objetivo reivindicar las condiciones históricas de desventaja que han tenido las mujeres para acceder a cargos públicos y de toma de decisiones, por lo que la única interpretación posible es que esas reglas constituyen un piso mínimo y no una limitante para el acceso a los cargos.

De esa manera, cuando en la norma impugnada establece que "los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco Municipios que integran cada bloque, al menos dos planillas encabezadas por un mismo género", se debe entender en el sentido de que pueden postularse máximo 3 planillas encabezadas por hombres pero que no existe una limitante para que las 5 sean encabezadas por mujeres. Del mismo modo debe entenderse la porción normativa que establece que "no se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios más poblados de la entidad o en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos", pues dicha previsión normativa debe leerse como piso mínimo para las mujeres y como limitante para los hombres.

En suma, con la regulación que forma al modelo de postulación de candidaturas para los ayuntamientos, así como con las interpretaciones mencionadas, estimo que la norma impugnada es constitucional, al garantizar una mayor participación de las mujeres y, por ende, no ser regresivas.

Por las razones expuestas, al haber votado de forma diferenciada a la mayoría en algunos temas y con consideraciones adicionales en otros, formulo el presente voto concurrente y particular.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 161/2023 y sus acumuladas 166/2023, 167/2023, 169/2023 y 171/2023.

En la sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas –respectivamente– por los partidos políticos locales Hagamos y Futuro, los partidos nacionales Morena y de la Revolución Democrática (PRD), así como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos del *Código Electoral del Estado de Jalisco* (Código Electoral local), publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de julio del propio año.

La reforma versó –esencialmente– en la implementación de medidas para garantizar el mandato constitucional de paridad de género en las postulaciones para la renovación de los cargos de diputaciones locales, ayuntamientos y la gubernatura del Estado de Jalisco, a la luz del Decreto de reforma a la Constitución Política del país de seis de junio de dos mil diecinueve, *en materia de Paridad entre Géneros*.

El estudio de fondo de este asunto implicó el análisis y deliberación en torno a una diversidad de problemas jurídicos que requirieron definir el contenido y alcance del principio constitucional de paridad de género y, con base en ese parámetro, evaluar si las medidas adoptadas por la legislatura jalisciense garantizaban su debida observancia

Las dos temáticas sobre las que se centró la deliberación del Tribunal Pleno, las cuales, para mí, representan las cuestiones más actuales, relevantes y complejas del entendimiento de la paridad de género como uno de los principios rectores de los procesos electorales en México, son: **1)** los bloques de competitividad electoral como mecanismo para garantizar una paridad efectiva; y, **2)** la exigencia de la paridad en las postulaciones a la gubernatura. En el presente desarrollaré las razones que sustentaron mi voto en relación con esos puntos, el cual difiere de las consideraciones que quedaron plasmadas en la sentencia.

I. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos (bloques de competitividad electoral).

La CNDH y los partidos promoventes también formularon argumentos orientados a cuestionar la **constitucionalidad** de las reglas para cumplir con el mandato



de paridad de género en las postulaciones a municipales, contempladas en el **artículo 237 Ter del Código Electoral local**. Se establece un modelo de postulación por bloques, los cuales se conforman con base en criterios de población y resultados electorales de cada partido político, con lo cual –al menos en teoría– se pretende evitar que se relegue a las candidatas mujeres a los municipios de menor relevancia y en los que cada partido político tiene menos posibilidades de ganar. Desde la **acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022**, relativas a la legislación electoral del Estado de Nuevo León, tuve la oportunidad de reflexionar sobre las dificultades que seguimos enfrentando las mujeres en cuanto a la participación política. A pesar de que mediante avances graduales se logró la consolidación constitucional del principio de paridad de género, todavía existe una gran creatividad para diluir los logros en favor del género femenino y evitar que se siga avanzando, en clara oposición a lo que exige el principio de progresividad y no regresividad reconocido en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política del país.

Mi participación en algunos espacios académicos¹ me ha permitido profundizar en las ideas que ese precedente detonó, las cuales me sirvieron para definir mi postura en el presente asunto, porque es la muestra perfecta de que se están ideando artilugios legales para que normas aparentemente vanguardistas simulen el cumplimiento de la paridad. Se están creando complejos diseños electorales que en realidad no garantizan que las mujeres contiendan en los municipios más relevantes (como la capital y su zona metropolitana), y se les relega a las zonas rurales, periféricas o de menor densidad. En otras palabras, son normas que no asisten auténticamente al propósito de observar una paridad efectiva y cualitativa.

Los *bloques de competitividad electoral* se pensaron como un mecanismo con un noble objetivo: evitar que los partidos políticos registren candidaturas de mujeres en las demarcaciones electorales en las que históricamente han obtenido sus peores resultados. Tienden a garantizar la efectividad de la paridad de género en la competencia electoral, al tratar de evitar que los partidos políticos sigan simulando y relegando a las mujeres a competir en candidaturas poco rentables o en espacios que no consideren tan relevantes.

¹ En este voto retomo las reflexiones de la conferencia magistral "Bloques de competitividad electoral – Desafíos", la cual dicté el 19 de octubre de 2023 en el auditorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco del Congreso Internacional 2023, organizado por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación (JUFED).



Sin embargo, tan veloz como se han generado estas medidas complementarias para abonar a que las mujeres tengan mejores condiciones para la participación política, igualmente se están ideando atajos para sacarle la vuelta a la paridad y para lograr que los avances sean socavados.

Al tratarse de sistemas complejos y sofisticados, que de forma sutil y engañosa pretenden eludir el cumplimiento de un mandato constitucional, me parece muy cuestionable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adopte como parámetro central para evaluar la regularidad de estos modelos el reconocimiento de un amplio margen de configuración legislativa. De continuar por ese camino terminaremos permitiendo que se perpetúen prácticas que se basan en un cumplimiento formal e ilusorio de la paridad.

Es mi convicción que se debe revisar de forma más rigurosa si estos regímenes garantizan una paridad efectiva, apoyándose en metodologías como el test de progresividad y no regresividad, la motivación reforzada del diseño de los modelos de bloques y la realización de una proyección sobre sus implicaciones prácticas y su posible impacto en las condiciones de participación político-electoral de las mujeres.

Con base en este estándar, considero que, en el caso, el análisis sobre la validez de la norma electoral impugnada debe desarrollarse con respaldo en gráficas, los datos objetivos disponibles y una proyección que permita constatar sus consecuencias prácticas.

Como punto de partida, cabe señalar que, de conformidad con la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Estado de Jalisco (en 2020) cuenta con 8,348,151 (ocho millones trescientos cuarenta y ocho mil ciento cincuenta y un habitantes), ocupando el tercer lugar en este rubro a nivel nacional.²

El Estado de Jalisco destaca como el cuarto lugar nacional de las entidades federativas con mayor aportación al Producto Interno Bruto, que para el año 2022 fue de 2.2 billones de pesos.³ El Estado de Jalisco está conformado por 125 municipios, aunque el mayor porcentaje de la población de Jalisco habita en la Zona Metropolitana de Guadalajara, la cual está conformada por **nueve**

² Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>

³ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/PIBEF/PIBEF2022.pdf>



municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juana-catlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo.

La información expuesta es importante porque el modelo de postulación por bloques previsto en el artículo 237 Ter del Código Electoral local contempla un primer bloque para cuya conformación combina los criterios poblacional y de competitividad electoral. Mi análisis crítico se centra en ese primer bloque y para ilustrar la presentación emplearé los resultados electorales de un partido político hipotético. A continuación, sintetizo y proyecto el modelo de bloques diseñado en la norma impugnada:

- 1) Se integra un bloque por los **veinte municipios** con mayor población conforme al último censo del INEGI (en este caso, el de 2020):⁴

BLOQUE POBLACIONAL		
	Municipio	Población
1.	Zapopan	1,476,491
2.	Guadalajara	1,385,629
3.	Tlajomulco de Zúñiga	727,750
4.	San Pedro Tlaquepaque	687,127
5.	Tonalá	569,913
6.	Puerto Vallarta	291,839
7.	El Salto	232,852
8.	Lagos de Moreno	172,403
9.	Tepatitlán de Morelos	150,190
10.	Zapotlán el Grande	115,141
11.	Ocotlán	106,050
12.	Tala	87,690
13.	Arandas	80,609

⁴ Disponible en: https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14



14.	San Juan de los Lagos	72,230
15.	Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969
16.	La Barca	67,937
17.	Autlán de Navarro	64,931
18.	Zapotlanejo	64,806
19.	Atotonilco el Alto	64,009
20.	Ameca	60,386

2) Se ordenan de mayor a menor, de conformidad con el porcentaje de votación válida emitida (VVE) de cada partido en la elección previa:

BLOQUE POBLACIONAL		
	Municipio	VVE
1.	Guadalajara	38.51 %
2.	Tonalá	36.23 %
3.	Zapotlán el Grande	34.14 %
4.	Zapopan	38.85 %
5.	Ixtlahuacán de los Membrillos	32.26 %
6.	Zapotlanejo	31.01 %
7.	Tlajomulco de Zúñiga	30.42 %
8.	Lagos de Moreno	27.58 %
9.	Puerto Vallarta	27.36 %
10.	Atotonilco el Alto	25.60 %
11.	La Barca	22.55 %
12.	Tepatitlán de Morelos	22.32 %
13.	San Pedro Tlaquepaque	21.99 %
14.	Tala	21.54 %
15.	San Juan de los Lagos	18.14 %
16.	Arandas	10.51 %



17.	Ocotlán	8.97 %
18.	Ameca	8.77 %
19.	El Salto	7.85 %
20.	Autlán de Navarro	6.55 %

3) Este bloque se divide en **dos bloques de diez municipios** (alta población-alta competitividad / alta población-baja competitividad). En los **primeros cinco municipios de cada bloque**, los partidos y coaliciones deben postular **al menos dos planillas encabezadas por un género** y de forma paritaria en los otros bloques. Esto asegura que se postulen mujeres en al menos cinco de los diez municipios más poblados y con mayor votación del partido. A continuación, un ejemplo de cómo se podrían distribuir las postulaciones entre mujeres y hombres:

BLOQUE POBLACIONAL			
Bloques		Municipio	Género
alta población- alta competitividad	1.	Guadalajara	H
	2.	Tonalá	H
	3.	Zapotlán el Grande	M
	4.	Zapopan	H
	5.	Ixtlahuacán de los Membrillos	M
	6.	Zapotlanejo	M
	7.	Tlajomulco de Zúñiga	H
	8.	Lagos de Moreno	M
	9.	Puerto Vallarta	M
	10.	Atotonilco el Alto	H
alta población- baja competitividad	11.	La Barca	M
	12.	Tepatitlán de Morelos	M
	13.	San Pedro Tlaquepaque	H
	14.	Tala	M
	15.	San Juan de los Lagos	H



	16.	Arandas	H	
	17.	Ocotlán	M	
	18.	Ameca	M	
	19.	El Salto	H	
	20.	Autlán de Navarro	H	
Total			M	H
			10	10

4) El resto de los municipios en los que se registraron planillas en la elección previa (hasta 105) se ordenan por porcentaje de VVE del partido. Se dividen en 3 bloques, en orden decreciente conforme a la VVE (alta, medio y bajo porcentajes). Los bloques de votación alta y baja se dividen en dos sub-bloques (alta-alta; alta-baja; baja-alta; baja-baja): en cada sub-bloque al menos el 50 % de las candidaturas debe corresponder a mujeres.

Bloque VVE	Sub-bloques	Municipios	Género		Total
			M	H	
Alta	alta-alta	18	9	9	18
	alta-baja	17	9	8	17
Media		35	18	17	35
Baja	baja-alta	17	8	9	17
	baja-baja	18	9	9	18
Total		105	53	52	105

El asunto difiere del precedente de Nuevo León, porque aquí no hubo una modificación sustantiva del modelo que se adoptó para el proceso electoral local previo por parte de la autoridad administrativa, sino que incluso dicho modelo sirvió de base para su incorporación y desarrollo en la legislación de Jalisco.

Sin embargo, los planteamientos de los promoventes en este caso me permitieron comprender que, más allá de la metodología útil para solucionar el caso concreto, lo relevante es definir si el modelo legal garantiza una paridad material y efectiva. Las particularidades del precedente me guiaron por el enfoque de



la no regresividad, mientras que las de este asunto más bien me llevan a contrastar el diseño adoptado por el órgano legislativo con los datos duros y objetivos disponibles, para identificar si hubo una justificación reforzada al respecto y las implicaciones sobre las condiciones de participación de las políticas jaliscienses.

Los promoventes no solo sostienen que el modelo deja de observar los alcances que se le dieron en el proceso electoral local 2020-2021 (violación a la prohibición de regresividad), sino que no se atendieron los datos oficiales del INEGI, según los cuales solo son cuatro los municipios más poblados del Estado (Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá) y que, de esos, dos demarcaciones tienen mucha mayor cantidad que el resto.

Refieren que tampoco se contemplan los datos históricos respecto a que los alcaldes de los tres municipios más poblados ocuparon después el cargo de la gubernatura. Finalizan con el alegato de que **no se garantiza que los municipios más poblados de la entidad no sean asignados al mismo género (o sea, a los hombres).**

En la sentencia, aprobada por **mayoría de siete votos**,⁵ se rechazaron todos estos argumentos y se declaró la validez de la norma impugnada. Las premisas centrales consistieron en que: **i)** las entidades tienen un margen de libertad de configuración normativa para establecer bloques de postulación ordenados por un factor poblacional o de competitividad; y, **ii)** el principio de no regresividad, a partir de los lineamientos de la autoridad administrativa, no es un parámetro para evaluar la constitucionalidad del modelo legal.

Por tanto, se determinó que la legislatura local tenía libertad para tomar como referencia los veinte municipios más poblados para crear un primer bloque y que no había una exigencia de limitarlo a los municipios con la mayor población con base en los datos del INEGI. También se concluyó que el modelo sí promueve la participación de las mujeres, con respaldo en una perspectiva que para mí es muy formalista y superficial.

⁵ De las señoras Ministras Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la interpretación sobre la existencia de la omisión legislativa, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



Voté en contra de la decisión mayoritaria y me posicioné por la **inconstitucionalidad** del modelo de bloques adoptado para el Estado de Jalisco.

Reconozco que este asunto no entraña exactamente la misma problemática de regresividad que se presentó en la **acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022**. La sentencia partió de una premisa metodológica que no comparto, porque es evidente que para valorar una regresión en la garantía del mandato de paridad de género se deben atender las condiciones reales de participación que tuvieron las mujeres en la elección previa, con independencia de que su origen hayan sido los lineamientos de la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, incluso partiendo de esa idea, no advierto que el modelo legal sea propiamente regresivo, puesto que tomó como base el adoptado en sede administrativa para la elección previa y se realizaron ajustes orientados a establecer condiciones más favorables para las mujeres.

Ahora, el que un modelo no sea regresivo en sí mismo no significa que sea constitucional, puesto que el principio de paridad de género exige ponderar su dimensión cualitativa y que se logren postulaciones efectivas, a la vez que se impida la simulación en la competitividad en detrimento de las mujeres.

Normativamente se ha materializado un avance importante para que las mujeres contiendan en las elecciones en igualdad de condiciones, al transitar de la previsión de cuotas electorales a la consagración de un principio constitucional de paridad de género; pero las mujeres nos seguimos enfrentando al día de hoy a prácticas sutiles con las que se pretende un cumplimiento meramente formal de las reglas de paridad, privilegiando el acceso de los hombres a las postulaciones con más posibilidades de triunfo o a los cargos de mayor trascendencia.

La paridad horizontal es un mandato vigente y exige que, en las postulaciones a presidencias municipales a renovar en un Estado, al menos la mitad se asignen a candidatas mujeres. Sin embargo, se sigue perpetuando la práctica de relegarlas a los municipios más pequeños, o bien, en los que cuentan con condiciones menos favorables para competir.

Ello refleja el imperativo de garantizar que las mujeres puedan competir por gobernar los municipios más poblados y de mayor importancia económica y social, lo cual también les puede proyectar para otros cargos de mayor jerarquía. En este contexto surge la **dimensión transversal de la paridad**, la cual sirve de base para el diseño de mecanismos que tiendan a una paridad efectiva y cualitativa,



de modo que, más allá de los números, se presente a mujeres en postulaciones con una rentabilidad electoral y potencial de incidir en las decisiones que definen el rumbo de la sociedad.

A primera vista, podríamos pensar que en el Estado de Jalisco se adoptó un modelo de avanzada, debido a que se incorpora un criterio poblacional en el primer bloque, de modo que las mujeres puedan competir por liderar los municipios más relevantes; además de que establecen un modelo con cuatro bloques que, a su vez, se dividen en sub-bloques, y dentro de cada uno se debe observar una postulación paritaria, todo lo cual abona a que haya más mujeres participando por los municipios en los que el partido es más competitivo o que socialmente se consideran de mayor importancia.

En ese contexto, parecería atractiva la postura de no intervenir como Tribunal constitucional, partiendo del reconocimiento de una amplia libertad de configuración normativa para diseñar las reglas para el cumplimiento del mandato de paridad de género, con lo que se asume un parámetro más bien laxo para definir si las medidas realmente están orientadas a esa finalidad. No obstante, ya señalé por qué es necesario un examen más riguroso sobre las implicaciones prácticas del modelo legal y su trascendencia a una paridad efectiva.

Siendo Jalisco una de las tres entidades federativas de mayor importancia económica, política y social de México, debo reconocer la decisión de incluir un criterio poblacional en el régimen de bloques, porque al menos aumenta las posibilidades de que las mujeres contiendan y accedan a los municipios más habitados e importantes.

Sin embargo, la previsión de un primer bloque de postulaciones en el que confluyen los parámetros poblacional y de rentabilidad electoral es insuficiente, por sí mismo, para reconocer su **validez constitucional**, debido a que una valoración con mayor detenimiento me lleva a concluir que no garantiza de manera efectiva el mandato de paridad. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe evaluar la justificación del diseño del régimen de bloques, para asegurar que se trata de una medida verdaderamente redituable para la participación efectiva de las mujeres.

El **primer vicio** que observo consiste en que el órgano legislativo eligió arbitrariamente que el primer bloque, que parte de un criterio poblacional, se integre por veinte municipios. El diseño es cuestionable porque, tal como plantearon los promoventes, se observa una diferencia inmensa entre la población de los primeros **cuatro o cinco municipios** y la de los restantes. Es conveniente



ilustrar nuevamente la forma como queda conformado este primer bloque (se resaltan con **negritas** los municipios que pertenecen a la Zona Metropolitana de Guadalajara, con la precisión de que Juanacatlán sería el único que no entra en esta la lista):

BLOQUE POBLACIONAL		
	Municipio	Población
1.	Zapopan	1,476,491
2.	Guadalajara	1,385,629
3.	Tlajomulco de Zúñiga	727,750
4.	San Pedro Tlaquepaque	687,127
5.	Tonalá	569,913
6.	Puerto Vallarta	291,839
7.	El Salto	232,852
8.	Lagos de Moreno	172,403
9.	Tepatitlán de Morelos	150,190
10.	Zapotlán el Grande	115,141
11.	Ocotlán	106,050
12.	Tala	87,690
13.	Arandas	80,609
14.	San Juan de los Lagos	72,230
15.	Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969
16.	La Barca	67,937
17.	Autlán de Navarro	64,931
18.	Zapotlanejo	64,806
19.	Atotonilco el Alto	64,009
20.	Ameca	60,386

Esta información numérica es el punto medular de los bloques de competitividad y sí nos correspondería ver la justificación por parte del Congreso: ¿por qué se están tomando veinte cuando hay una diferencia abismal de los primeros cuatro o



cinco municipios? Al tomar una cifra mucho mayor a la que el propio INEGI reconoce, **lo que sucede es que se diluye la eficacia de incluir un criterio poblacional en el bloque para garantizar una paridad transversal.**

Los bloques de competitividad son precisamente para que puedan participar las mujeres por candidaturas en municipios y demarcaciones con una participación eficiente y con mayor amplitud de alcance. Que puedan contender en los municipios de mayor importancia económica, política y social, como podría ser la capital y su zona metropolitana. Donde puedan ser más conocidas y sus carreras puedan desarrollar más proyección.

No advierto que el Congreso del Estado de Jalisco haya justificado por qué está tomando esta cantidad de municipios según la información del INEGI, cuando es evidente la diferencia entre su población. Si lo que se pretendió fue asegurar una participación cualitativa de las mujeres, entonces debió justificar por qué la consideración de veinte municipios era eficaz para alcanzar ese propósito, en atención a la información objetiva que el propio órgano legislativo estableció como referencia.

Como señalé, **debe existir una motivación reforzada cuando los Congresos locales están incorporando bloques de competitividad, para que expliquen por qué determinado número de municipios se toma como base para distribuir a partir de ahí las candidaturas que corresponden a las mujeres.**

La mera existencia de un bloque basado en un criterio poblacional parece vanguardista y paritaria, pero su eficacia se difumina cuando advertimos que aquel se integra por veinte municipios que no son comparables entre sí en términos de densidad poblacional. Inclusive, Zapopan y Guadalajara (los números uno y dos de la lista) cuentan casi con el doble de población que Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque (las posiciones tres y cuatro). Como otro ejemplo, el octavo lugar del bloque, Lagos de Moreno, tiene el doble de población que el número trece, Arandas.

Por otro lado, Zapopan, el primer lugar del bloque, tiene una población cinco veces más grande que el sexto lugar (Puerto Vallarta); casi trece veces mayor que la del municipio que ocupa el décimo lugar (Zapotlán el Grande); y equivale a más de veintidós veces que la población del décimo quinto (Ixtlahuacán de los Membrillos).

Para que un modelo de bloques basado en un criterio poblacional sea verdaderamente efectivo se tienen que cumplir, por ejemplo, alguna de las siguientes



condiciones: **i)** que únicamente se integre por los municipios que genuinamente sean los más densamente poblados de conformidad con la información oficial (**en el caso de Jalisco serían sólo los primeros cuatro o cinco**), de modo que sean comparables entre sí; o bien, **ii)** si se opta por un bloque tan amplio de municipios como en el caso de Jalisco, lo que supone la existencia de una importante diferencia en la población de cada uno, entonces se tendría que incorporar una regla de alternancia de género, para garantizar que efectivamente se postulen un mínimo de mujeres en los municipios más poblados.

Con lo anterior no quiero dar a entender que esas son las únicas opciones para que este tipo de mecanismos sean constitucionales, puesto que ello responderá a las condiciones particulares de cada entidad federativa. Solo pretendo enunciar la forma como se podrían calibrar estas medidas para reorientarlas al cumplimiento de su propósito.

El **segundo vicio** que identifico es que el modelo no asegura que las mujeres efectivamente sean postuladas en los municipios más poblados y de mayor relevancia económica, política y social. Esto lo advierto porque, después de la conformación de este primer bloque con los **veinte municipios más poblados**, el siguiente paso es acomodarlos en forma descendente con base en la votación válida emitida que obtuvo el partido político en el último proceso electoral.

En este punto también es pertinente exponer nuevamente el ejercicio hipotético en el que se respalda el estudio:

BLOQUE POBLACIONAL			
Bloques		Municipio	Género
alta población- alta competitividad	1.	Guadalajara	H
	2.	Tonalá	H
	3.	Zapotlán el Grande	M
	4.	Zapopan	H
	5.	Ixtlahuacán de los Membrillos	M
	6.	Zapotlanejo	M
	7.	Tlajomulco de Zúñiga	H
	8.	Lagos de Moreno	M



alta población- baja competitividad	9.	Puerto Vallarta	M	
	10.	Atotonilco el Alto	H	
	11.	La Barca	M	
	12.	Tepatitlán de Morelos	M	
	13.	San Pedro Tlaquepaque	H	
	14.	Tala	M	
	15.	San Juan de los Lagos	H	
	16.	Arandas	H	
	17.	Ocotlán	M	
	18.	Ameca	M	
Total	19.	El Salto	H	
	20.	Autlán de Navarro	H	
			M	H
			10	10

En este escenario, dados los resultados que podría obtener un partido político en las distintas elecciones, nada asegura que un mínimo de mujeres efectivamente sea postulado en los municipios más poblados, que para el caso de Jalisco son Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá.

Considerando los ocho municipios de este bloque que forman parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en la proyección tampoco se cumpliría con una postulación paritaria, porque únicamente en dos se registrarían a mujeres y en los otros seis a hombres.

Entonces, como el acomodo de la lista se realiza en función del porcentaje de votación del partido, pierde importancia el criterio poblacional y no hay manera de asegurar la participación de las mujeres en los municipios más relevantes, pues dependerá de un dato tan variable como la votación recibida, el cual depende de muchos factores (la popularidad particular de una candidatura o el contexto político). La efectividad del mecanismo debe de estar garantizado por el diseño normativo y no depender de circunstancias que pueden materializarse o no.



Elo también genera que el modelo de bloques no garantice una paridad efectiva, porque se acaba diluyendo el propio núcleo de este mecanismo.

En el escenario hipotético presentado, nada impediría que el partido político postule sólo candidaturas de hombres para los **cinco municipios más poblados**, y que las mujeres sean asignadas en las zonas rurales o de menor densidad.

Inclusive, como el criterio de rentabilidad electoral termina teniendo preponderancia sobre el de densidad poblacional, existe la posibilidad de que, en atención al acomodo final de los municipios, **solamente se registren candidaturas de hombres en los municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de Guadalajara.**

Este es el **tercer y último vicio**, que deriva de los dos que previamente identifiqué. No es suficiente que la norma disponga un conjunto de veinte municipios y de ahí realice dos bloques de diez y luego sub-bloques en cada uno, porque con ese diseño **no se garantiza que los cuatro o cinco municipios de mayor densidad sean encabezados por mujeres o que al menos se les postule paritariamente en relación con dichos municipios.**

En suma, el modelo legal no asegura la participación paritaria de las mujeres en las postulaciones por los municipios más poblados o pertenecientes a la Zona Metropolitana de Guadalajara. Elo dependerá del acomodo de los municipios para cada partido político, atendiendo al criterio de rentabilidad electoral según los resultados de la elección previa.

Si los partidos políticos llegan a postular a mujeres en esos municipios de mayor trascendencia, ello responderá a su estrategia electoral, en la que se valoran factores de la candidatura como su trayectoria, habilidad política, carisma, buena voluntad, su compatibilidad con el electorado, entre otros; pero no será porque el modelo legal lo asegure, siendo que a las normas electorales les corresponde garantizar condiciones paritarias de postulación, tanto cualitativas como efectivas.

El régimen de bloques adoptado por el Congreso del Estado de Jalisco no tiende a garantizar una participación efectiva de las mujeres, pues la integración de un primer bloque poblacional con veinte municipios, que difieren tanto entre sí, diluye por completo el objetivo de esta medida. La norma es profundamente deficiente si se toma en cuenta la distribución de su densidad



poblacional, con lo que da lugar a que los partidos políticos puedan simular ser paritarios.

Dicha consecuencia también se produce al definir el orden de prelación con base en el criterio del porcentaje de votación del último proceso, puesto que la amplitud del bloque ocasiona que el acomodo sea totalmente fortuito, de modo que nada garantiza que en realidad se postulen a mujeres en los municipios más poblados e importantes.

En conclusión, considero que la norma impugnada es **inconstitucional**, porque no garantiza la postulación paritaria de mujeres en los municipios más poblados y/o de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Ello será circunstancial. Como consecuencia de lo anterior, el modelo no garantiza las dimensiones transversal, cualitativa y efectiva del mandato de paridad de género.

También cabe reflexionar que **el modelo legal sí podría considerarse regresivo, pero bajo la perspectiva de que no es progresivo**. El Congreso local mantuvo un *status quo* normativo, que por sí mismo era insuficiente, en lugar de promover los derechos humanos de las mujeres políticas tomando en cuenta la necesidad de su progresión. La libre configuración legislativa con la que cuentan los Congresos debe atender al artículo 1o. constitucional, que obliga a promover y garantizar la progresividad de los derechos humanos. Las deficiencias del modelo que compruebo en el presente hacen evidente que el Congreso local debió corregir las deficiencias y avanzar hacia una regulación que estableciera condiciones de verdadera paridad en favor de las mujeres.

Por las razones desarrolladas considero que se debió determinar la **invalidez** del artículo 237 Ter del Código Electoral local, por **deficiente regulación**, y se **debió vincular** al Congreso para que volviera a legislar y para que verdaderamente reflejara el mandato constitucional de paridad efectiva en la participación política de las mujeres, a través de una motivación reforzada sobre el diseño del mecanismo que adopte.

II. Reglas para el cumplimiento del principio de paridad de género en las candidaturas a la gubernatura.

El partido local Hagamos, el PRD y la CNDH plantearon que el artículo 237 Bis del Código Electoral local establecía un trato diferenciado injustificado entre los partidos locales y los nacionales, porque mientras a los primeros les vinculaba



a observar una alternancia de género por periodo electivo, no precisa la forma como los segundos deben dar cumplimiento a ese mandato.

Morena y el partido Futuro también alegaron la violación del principio de certeza electoral, porque no se especifica quién es la "autoridad competente" que dispondrá los parámetros para que los partidos nacionales cumplan con el mandato de paridad en sus postulaciones para la renovación de la gubernatura.

El contenido de la norma impugnada es el siguiente:

"Artículo 237 Bis

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado, los partidos políticos **nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de los partidos políticos locales** deberán de observar la postulación alternada entre los géneros."

La propuesta original proponía declarar su **inconstitucionalidad**, debido a que con la norma no se cumple con el mandato constitucional de legislar el principio de paridad de género en relación con las gubernaturas. Si bien se establece la forma de garantizar la paridad respecto a los partidos locales, no explicita la forma en que los partidos nacionales cumplirán la paridad, pues sólo se hace una remisión a la "autoridad competente" y no se concreta un mecanismo o pauta. Por tanto, también se tenía por actualizada una afectación a las garantías de certeza y seguridad jurídica, ante la indeterminación de la legislación respecto a cuál es la "autoridad competente" para emitir las reglas.

Me manifesté a favor de la propuesta en lo general, con algunas consideraciones adicionales. Esta parte del proyecto **se desestimó**, porque la propuesta solamente obtuvo una **mayoría de cinco votos**, en sus términos;⁶ por lo cual me parece de importancia dejar constancia de las razones que sustentaron mi postura a favor de la **declaratoria de invalidez**.

⁶ En sus términos, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y de la suscrita señora Ministra Ríos Farjat; las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, incluso por la porción normativa "locales". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández únicamente por la invalidez de la porción normativa "en los términos que establezca la autoridad competente". Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron por la validez.



En primer lugar, un aspecto crucial de la deliberación giró en torno a la concepción que cada una de las personas que integramos el Pleno tiene respecto al alcance del principio de paridad de género. Para el análisis del asunto se tenía que resolver una premisa normativa que puede formularse con la siguiente interrogante: ¿el mandato constitucional de paridad es exigible respecto al cargo de las gubernaturas de las entidades federativas?

Algunos de los Ministros respondieron en sentido negativo: la Constitución no contiene ningún lineamiento del que se desprenda que el mandato de paridad de género es aplicable a los cargos unipersonales, como lo son las gubernaturas, por lo cual es una cuestión comprendida en el ámbito de libertad de configuración normativa de los Estados.

En cambio, otras consideramos que es viable entender que el texto constitucional vigente extiende –sin distinción– el mandato de paridad a todos los cargos de elección popular, incluyendo a las gubernaturas de los Estados. Refrendo mi convicción de que esta es la postura que tiene un sustento técnico y axiológico en la Constitución Política del país.

Se debe partir del contexto normativo derivado del Decreto de reforma constitucional en materia de paridad de género, coloquialmente conocido como "Paridad en Todo", publicado el 6 de junio de 2019, el cual, en palabras de este propio Tribunal constitucional, tuvo por finalidad generar una presencia cualitativa de las mujeres –no solo cuantitativa– en la arena democrática. Esto significa la reivindicación de la lucha histórica que hemos emprendido las mujeres para tener las mismas condiciones que los varones para ser parte de los espacios públicos, incluyendo los cargos de elección popular de mayor relevancia y posibilidad de incidencia en las tomas de decisiones que definen el desarrollo de nuestra sociedad.

La extensión del mandato de paridad de género a la elección de las gubernaturas de los Estados se ve reflejada en los artículos 35, fracción II y 41, base I, de la Constitución Política del país, en los que se habla del derecho de la ciudadanía a ser votada "en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular" y en el deber de los partidos políticos de "garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular".

El texto constitucional nos brinda la pauta para entender que, en principio, el principio de paridad es aplicable a todos los tipos de cargos de elección popular.



Por supuesto, la naturaleza y características de los distintos cargos requiere que la observancia de la paridad se module y responda a esas particularidades, pero dicha cuestión pertenece a un segundo nivel de análisis, relativo a las reglas específicas para concretar el mandato y el margen de libertad de configuración normativa que se ha reconocido al respecto.

La premisa sobre la aplicabilidad del mandato constitucional a todos los cargos tiene un claro sustento en el texto derivado de la reforma constitucional, mediante la cual se amplió expresamente el alcance de la paridad de género a todos los ámbitos de la función pública. Además, ello es consecuente con los tratados internacionales en los que se reconoce como derecho específico de las mujeres el de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, en igualdad de condiciones con los hombres, tal como se dispone en los artículos 7, inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁷ y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.⁸

La paridad de género no debe entenderse sólo desde una perspectiva numérica o cuantitativa, sino esencialmente desde una de carácter cualitativo, que conlleva el reconocimiento de la necesidad de generar condiciones para que las mujeres también accedamos y desempeñemos efectivamente los cargos de mayor importancia y responsabilidad. Por tanto, no advierto ningún elemento que me oriente a interpretar el mandato de paridad en forma restrictiva, pues ello implicaría desconocer la finalidad pretendida por el Constituyente Permanente mediante la reforma de "Paridad en Todo".

Si en los últimos años hemos atestiguado un avance tan relevante en la participación y acceso de las mujeres a las gubernaturas ha sido gracias a que se ha

⁷ "Artículo 7.-

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

"a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y **ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;**

"b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y **ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; ...**" (énfasis añadido)

⁸ "Artículo III. Las mujeres tendrán **derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.**" (énfasis añadido)



dimensionado el alcance de la paridad de género a la luz de la mencionada reforma constitucional, exigiendo la postulación paritaria de las mujeres para este cargo de elección popular, bajo la misma perspectiva del proyecto que se nos presentó.

Con base en esta premisa es que compartí la propuesta original. En el caso concreto, la Legislatura del Estado de Jalisco en realidad no estableció condiciones para garantizar que el principio de paridad rigiera en el proceso de renovación de la gubernatura, pues respecto a los partidos nacionales –quienes, sin demeritar la importancia de los partidos locales, son los principales actores en la renovación del poder público– no estableció ningún mecanismo en particular, sino que eludió su obligación. De hecho, se estableció una regulación diferenciada entre partidos locales y nacionales, sin que hubiese una razón suficiente que lo respaldara.

La norma reclamada tiene un vicio de vaguedad, pues se limita a referirse a la "autoridad competente", lo cual es del todo insuficiente para que el órgano legislativo cumpla con la obligación de garantizar el mandato constitucional. Me preocupa que las entidades federativas deleguen sus responsabilidades de frente al mandato de paridad a la libre decisión de los partidos políticos o a las autoridades administrativas.

De permitir este tipo de medidas débiles, sin un contenido claro sobre las conductas que se deben seguir para cumplir con un principio de rango constitucional, las mujeres vamos a volver a caer en una incompetencia política. Faltan reglas claras y ciertas sobre cómo se va a desdoblar el mandato de paridad de género en cada entidad federativa.

Por tanto, voté a favor de la propuesta porque así se asumía el rol de garante de la Suprema Corte, para hacer realidad la intención del Constituyente Permanente mediante la reforma constitucional de "Paridad en Todo" y, en específico, para garantizar condiciones de paridad que permitan que las mujeres podamos contender efectivamente por todos los cargos de elección popular, incluyendo los de mayor relevancia en cada demarcación electoral. Esto, al margen de la deliberación sobre los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en este caso y la posibilidad de subsanar la omisión legislativa.

Las razones expuestas en el presente son las que sustentaron el sentido de mi voto en cada una de las temáticas abordadas por el Tribunal Pleno, con lo cual



refrendo mi compromiso por proteger y dotar de efectividad el mandato constitucional de paridad de género.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la Acción de Inconstitucionalidad 161/2023 y sus acumuladas 166/2023, 167/2023, 169/2023 y 171/2023.

1. En sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas anotadas al rubro, **desestimó** la acción respecto del artículo 237 Bis, numeral 1, en su porción normativa "*los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que se observe el principio de paridad, en los términos que establezca la autoridad competente. En el caso de*", del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto número 29217/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintitrés.
2. De igual forma, **reconoció la validez** de los artículos 2o., fracción XIX, 5o., numeral 1, 134, numeral 1, fracción LVII, 211, 236, numerales 3 y 4, 237, numerales 4, párrafo segundo, y 5, y 237 Quáter, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el decreto antes mencionado. Asimismo, **reconoció la validez** del precepto 237 Ter, de la citada legislación.
3. Por otra parte, **declaró la invalidez** del artículo 237 Quáter, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco, adicionado mediante el decreto antes mencionado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de esos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.
4. El **voto particular** solo es con motivo del considerando VI, tema 4, denominado "Reglas para el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos", en el que se reconoció la validez del artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco.



5. En efecto, por mayoría de siete votos, se reconoció la validez del precepto en comento, ya que el hecho de que el legislador jalisciense tomara como referencia los veinte municipios más poblados, para crear un primer bloque, no puede constituir una razón suficiente para decretar la inconstitucionalidad de la norma, puesto que dicha determinación se encuadra dentro de la libertad de configuración con que cuenta para establecer mecanismos para la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, en observancia de la paridad de género en sus diversas vertientes. Además, que la Constitución ni la legislación general electoral establecen la obligación de implementar modelos para la postulación de candidaturas a los ayuntamientos que integren categorías como los bloques poblacionales, entendidos estos, como la agrupación de las presidencias municipales en disputa a partir del número de habitantes que posee cada una de esas demarcaciones.

6. Lo anterior, porque en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose de los ayuntamientos, la alternancia por período electivo es una interpretación viable que se reconoce como parte inherente al principio de paridad de género, *ante la indicación en la ley local de una paridad de género horizontal y vertical, lo cual ocurre en el Estado de Jalisco*, porque la legislación prevé la observancia de la paridad horizontal y vertical en las postulaciones a los gobiernos municipales, incluso incorpora la paridad transversal, por ende, al realizar una interpretación conforme, la alternancia de géneros se encuentra cubierta.

7. Ahora bien, en con el fin de sustentar mi postura es necesario establecer que el artículo 237 Ter del Código Electoral del Estado de Jalisco, indica:

"Artículo 237 Ter

"1. En el caso de la postulación de candidaturas a munícipes no se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios más poblados de la entidad o en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos. Para garantizar esto, en el registro de candidaturas se observará lo siguiente:

"I. Se enlistarán los 20 municipios con mayor población del estado de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.



- "Esta lista se dividirá en dos bloques de diez municipios cada uno. Al primer bloque se le denominará bloque de alta población-alta competitividad y al segundo bloque de alta población-baja competitividad.
- "Una vez conformados los dos bloques, los partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco Municipios que integran cada bloque, al menos dos planillas encabezadas por un mismo género, de tal forma que se garantice la postulación de ambos géneros en los municipios más competitivos y de mayor población;
- "II. Hecho lo anterior, cada partido político o coalición enlistará el resto de los municipios en los que registraron planillas en la elección inmediata anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación válida emitida de mayor a menor;
- "III. Los municipios se distribuirán conforme al siguiente procedimiento: se dividirán en tres bloques en los que se hubiesen postulado candidaturas, en orden decreciente, de acuerdo al porcentaje de votación válida emitida en la elección anterior, a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque con porcentaje medio de votación y un bloque con bajo porcentaje de votación;
- "IV. Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados sobrare uno, éste se agregará al bloque de votación alta, y si restasen dos, se agregará uno al de votación alta y el segundo al de votación media;
- "V. Los bloques con los porcentajes de votación alta y baja se dividen en dos sub-bloques. Los sub-bloques de votación alta se denominarán sub-bloque de votación alta-alta y sub-bloque de votación alta-baja. Los subbloques de votación baja se denominarán sub-bloque de votación baja-alta y sub-bloque de votación baja-baja;
- "VI. Si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación alta sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación alta-alta y si al hacer la división de municipios en los sub-bloques del bloque de votación baja sobrare uno, éste se agregará al sub-bloque de votación baja-alta;
- "VII. Una vez identificados, se deberá garantizar que en los sub-bloques de votación alta-alta, alta-baja, baja-alta y baja-baja, al menos el 50 % de las candidaturas corresponda al género femenino. En caso de que el número total de candidaturas a presidencias municipales en los sub-bloques de votación



alta-alta sea impar, la candidatura sobrante será para una candidata de género femenino;

- "VIII. En el bloque de porcentaje de votación medio y en aquellos municipios donde no se registraron planillas, el partido político o coalición podrá distribuir libremente las candidaturas en paridad, en su caso, haciendo los ajustes correspondientes para alcanzar la paridad en la totalidad de las postulaciones presentadas; y
- "IX. En los cuatro bloques, además de verificarse la composición de las fórmulas, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de fas presidencias municipales tanto del bloque poblacional como los de competitividad.
- "2. En el caso de que algún partido político o coalición presente candidaturas en algún municipio o municipios donde no hubiera presentado candidaturas en la elección inmediata anterior y, por tanto, no cuente con datos para integrarlos a los bloques de porcentajes señalados anteriormente, éstos los distribuirá de manera paritaria, además de cumplir con la composición de las fórmulas y la alternancia de género.
- "3. Cada partido político establecerá sus bloques de competitividad o de población de acuerdo con las disposiciones anteriores.
- "4. En el caso de que la totalidad de postulaciones a municipios propietarios diera como resultado un número impar, la mayoría de éstas será para el género femenino."
8. De la citada norma, se aprecia que el legislador del Estado de Jalisco buscó ingresar a la legislación electoral un mecanismo para promover a las mujeres a los cargos de los ayuntamientos, con el objeto de cumplir con el principio de paridad que consagra la Constitución General.
9. Lo anterior, a través de un sistema de bloques, que inicia con un listado de veinte municipios con mayor población del Estado, de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que se ordenarán de mayor a menor conforme al porcentaje de votación válida emitida por cada partido político en el proceso electoral anterior.
10. La lista, se dividirá en dos bloques de diez municipios cada una. Al primer bloque se le denominará bloque de alta población-alta competitividad y al segundo bloque de alta población-baja competitividad. Posteriormente, los



partidos políticos y coaliciones deberán postular en los primeros cinco Municipios que integran cada bloque, al menos **dos planillas encabezadas por un mismo género** y se seguirá un procedimiento para subdividir los bloques.

11. En ese orden, estoy de acuerdo en que la interpretación conforme subsana la deficiencia legislativa de no haber previsto la alternancia de géneros en la lista de los veinte municipios con el mayor número de electores en los que cada partido tenga la más alta competitividad, pero no torna eficaz el mecanismo que el legislador estableció para evitar que las mujeres puedan ser candidatas para encabezar los ayuntamientos más poblados de la entidad.
12. En efecto, la interpretación conforme no corrige la ausencia de una acción afirmativa para que las mujeres sean quienes –en el proceso electoral 2023-2024– encabecen las postulaciones en el municipio de mayor densidad poblacional en el que cada partido tenga la más alta competitividad, máxime que los accionantes informan que, en los tres municipios más poblados de la entidad, nunca ha sido electa una presidenta municipal.
13. Por ejemplo, la legislación indica: dos bloques de diez municipios, el bloque de alta población y competitividad. En ese bloque, se deberán postular en los primeros cinco municipios que integran cada bloque, al menos, dos planillas encabezadas por el mismo género. El bloque de alta competitividad se integraría por: Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco, Tlaquepaque y Tonalá, pero al indicar que dos de esos bloques estarán encabezados con planillas del mismo género, lo que quiere decir, que en los dos municipios con alta población no asegura que una mujer sea la candidata.
14. Por ende, no se está garantizando el acceso de las mujeres en los municipios de alta población, lo que se pudiera corregir si el precepto estableciera "uno y uno", "uno y uno", entonces, una mujer sería candidata de alguno de los dos municipios de mayor población.
15. Por tales motivos, mi voto es **en contra de reconocer la validez del artículo 237 Ter** del Código Electoral del Estado de Jalisco, sino a favor de declarar su invalidez.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES EXPEDIDAS POR LA LEGISLATURA DE DICHA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PUEBLA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

V. DERECHO DE CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. EN EL SUPUESTO DE QUE UNA NORMA O UN ORDENAMIENTO GENERAL NO ESTÉ ESPECÍFICAMENTE RELACIONADO CON LOS GRUPOS QUE DEBEN SER OBJETO DE UNA CONSULTA, LAS NORMAS POR INVALIDAR SERÁN LAS QUE LES ATAÑEN, PERO SIN ALCANZAR A INVALIDAR TODA LA LEY.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA NORMA QUE PREVÉ EL COBRO DE UN DERECHO POR EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO DE VEHÍCULOS, NO REQUIERE DE UNA CONSULTA PREVIA A DICHO GRUPO VULNERABLE, YA QUE NO ATAÑE NI GUARDA RELACIÓN DIRECTA E INMEDIATA CON LOS DERECHOS QUE ASISTEN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE MANERA ESPECIAL Y DIFERENCIADA FRENTE AL RESTO DE LA POBLACIÓN (ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLE-



CIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

VIII. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LOS DERECHOS POR LA OCUPACIÓN DE ESPACIOS PARA ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS, REALIZADO MEDIANTE DISPOSITIVOS DIGITALES (PARQUÍMETROS), SE SUJETARÁN A LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD MUNICIPAL, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS CONTRIBUYENTES, PUES NO ESTABLECE SI LAS CUOTAS SE COBRARÁN DE MANERA DIARIA O POR CADA HORA DE ESTACIONAMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. DERECHO POR LA OCUPACIÓN DE ESPACIOS PARA ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS. CUANDO NO SE ESTABLECE LA BASE DEL DERECHO SOBRE LA CUAL SE DETERMINARÁ LA TARIFA A PAGAR POR EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO, SE VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

X. DERECHO POR LA OCUPACIÓN DE ESPACIOS PARA ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS. ES INCONSTITUCIONAL DEJAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL FIJAR LA FORMA EN QUE SE DETERMINARÁN Y APLICARÁN DICHAS TARIFAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).



XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DETECTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2023. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 22/2023, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, por medio de su Presidente y representante legal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la acción.** La acción de inconstitucionalidad se presentó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. **Órganos que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla.

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

Primero.

- El artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, viola el



derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad tributaria y la generalidad de la ley, pues el derecho planteado en dicho Decreto por ocupación de espacios para estacionamiento, no cumple con los requisitos básicos o elementos constitutivos de las contribuciones (hecho imponible, sujetos obligados, base para determinar el hecho imponible, fecha de pago, infracciones, sanciones y exenciones, así como el órgano legalizado para recibir el pago de los tributos).

- Asimismo, dicho numeral viola el principio de generalidad de la ley, ya que la norma no contiene las características de una norma jurídica emitida por el Poder Legislativo, como lo son el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

Segundo.

- Refiere que la legislación impugnada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria y legalidad, pues el precepto fija una cuota de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento; indefinición que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.

Tercero.

- Por otra parte, se duele de que el Decreto impugnado incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a llevar a cabo una consulta estrecha y promover la colaboración activa de dicho sector de la población, pues el pago de un derecho por el estacionamiento público, la prohibición de estacionarse cerca del lugar al que se dirigen, la colocación de espacios exclusivos para su uso, la creación de una aplicación electrónica como método de registro y pago que no está diseñada para personas con discapacidad, el tener que trasladarse para el pago de multas; todo ello, impacta directamente en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito en igualdad de condiciones.



- En esas condiciones, del análisis del proceso legislativo del Decreto impugnado, se advierte que el Congreso del Estado de Puebla no llevó a cabo la consulta de dicho sector de la población, transgrediendo su derecho a ser consultados.

Cuarto.

- Agrega que el Decreto impugnado tampoco contempló los elementos fundamentales que sirven de base para el cobro del derecho por estacionamiento, provocando actos inconstitucionales realizados por las autoridades administrativas.

- Sostiene que, si bien el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y las Reglas de Operación del Estacionamiento Rotativo –ambos documentos emitidos por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla– no son Leyes, las normas deben quedar invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como consecuencia indirecta de la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio dos mil veintitrés; ello, pues en dichas normas se otorgan facultades a los agentes de tránsito para retener documentos a los conductores que cometen una infracción, privarle de sus placas, tarjeta de circulación o licencia de conducir, sin que previamente se siga en su contra un procedimiento en el que se le permita ser escuchado.

4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por José Félix Cerezo Vélez y Jorge Arroyo Martínez, quienes se ostentan como Presidente y Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos, ambos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, con el número **22/2023**.

- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor en el procedimiento.



5. Por su parte, mediante acuerdo emitido el tres de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

- Tener por designado al delegado, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y ofrecidas como pruebas las documentales que indica.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del Estado de Puebla, órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Requerir al Poder Legislativo del Estado, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial de esa entidad en el que se publicó el decreto controvertido.

- Dar vista a la Fiscalía General de la República para que formule pedimento, con la finalidad de que, si considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda, hasta antes del cierre de instrucción.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla. El Poder Legislativo del Estado de Puebla, a través del Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó el informe respectivo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de abril de dos mil veintitrés.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, a través del Subconsejero Jurídico Contencioso y de Análisis Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, rindió



su respectivo informe el cuatro de abril de dos mil veintitrés, en el que precisó que son ciertos los actos que se le atribuye al Poder Ejecutivo y que el citado poder cumplió con el mandato constitucional al emitir los actos impugnados.

8. **Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, mediante proveído del Ministro Instructor de dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, se decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que **la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla,**

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"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 **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

³ **Acuerdo General 1/2013**

"**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."



por medio de su **Presidente y representante legal**, promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. OPORTUNIDAD

10. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

11. Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **22/2023** se impugna el artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

12. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad inició el **veintidós de diciembre de dos mil veintidós** y concluyó el **veinte de enero de dos mil veintitrés**.

13. Consecuentemente, como la demanda de acción de inconstitucionalidad fue entregada el **diecinueve de enero de dos mil veintitrés**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

14. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

15. 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 o los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes



en las entidades federativas, son entes legitimados para promover el presente medio de control constitucional; por otro lado, el artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla señala que el Presidente de dicha Comisión será el representante legal de la misma.

16. En el caso, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla acredita su personalidad con la copia certificada de su nombramiento, y presenta la demanda en contra del artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; de manera que cuenta con legitimación para impugnarlo.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO

17. El **Poder Ejecutivo del Estado de Puebla** señala que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, al actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, constitucional.

18. Sostiene que de modo alguno se advierte que la actora hubiere realizado verdaderamente un concepto de invalidez tendente a demostrar la inconstitucionalidad o inconveniencia del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio dos mil veintitrés, pues solamente se limitó a realizar manifestaciones generales abstractas que, de ninguna manera, demuestran la pretendida irregularidad constitucional de la referida porción normativa.

19. Lo anterior deviene **infundado**.

20. Tal y como se precisó en las líneas que preceden, la Comisión accionante reclamó el artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, señalando que el texto del mismo violenta el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad tributaria y la generalidad de la ley, pues el derecho planteado contempla los elementos constitutivos de las contribuciones; que la legislación impugnada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria y legalidad, toda vez que el precepto fija una cuota por la ocupación de



espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento, lo que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos; y que el Congreso del Estado de Puebla incumplió con su obligación de llevar a cabo una consulta ante las personas con discapacidad para conocer el verdadero impacto en su accesibilidad que representan las cuotas establecidas y las dinámicas para el pago de las mismas.

21. En ese sentido, contrario a lo expuesto por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, la accionante sí expone razones por las cuales, a su juicio, el artículo impugnado debe ser invalidado, al violentar el texto constitucional.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

22. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional,⁴ resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.

23. Del análisis al escrito de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, se advierte que se duele del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

24. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido de la norma efectivamente impugnada que será analizada en la presente acción de inconstitucionalidad:

⁴ **Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



"**ARTÍCULO 57.** Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"...

"XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:

"a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

"b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

"Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal."

25. En ese sentido, se tiene como norma cuya invalidez se demanda únicamente la porción normativa antes precisada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. Por cuestión metodológica, en principio se analizarán los argumentos relativos a la violación al proceso legislativo, reclamada por la accionante.

Violación al proceso legislativo del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés

27. En su **tercer concepto de invalidez**, la accionante señala que, el Decreto impugnado incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a llevar a cabo una consulta estrecha y promover la colaboración activa de dicho sector de la población, siendo que el pago de un derecho por el estacionamiento público, la prohibición de estacionarse cerca del lugar al que se dirigen, la colocación de espacios exclusivos para su uso, la creación de una aplicación electrónica como método de registro y pago que no está diseñada para personas con discapacidad, el tener que trasladarse para el pago de multas; impacta directamente



en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito en igualdad de condiciones.

28. Para dar respuesta a lo anterior, cabe resaltar que la adopción en el dos mil seis, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ("**Convención sobre Discapacidad**", en adelante) significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.⁵

29. En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional.⁶

"Artículo 4. Obligaciones generales

"...

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

⁵ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre Discapacidad (2006).

⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, Tomo I abril de 2014, y página 202.



30. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados, una vez consideradas sus necesidades particulares. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁷

31. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "nada de nosotros sin nosotros".

⁷ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 634.



32. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.⁸

33. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

34. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas ("**Comité sobre Discapacidad**", en adelante), previsto en la Convención sobre Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados parte como México,⁹ recomendó al Estado Mexicano "que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada".¹⁰

35. Si bien no existe un mecanismo previsto en una ley general del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad,¹¹ el Comité

⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

⁹ Artículos 36.4 y 38, inciso b).

¹⁰ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

¹¹ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.



sobre Discapacidad determinó en su **Observación General número 7 (2018)** lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los poderes legislativos:

"8. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. **Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.**

"Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional."¹² (énfasis añadido)

36. Asimismo, el Comité sobre Discapacidad señaló que la expresión "**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**", que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas,

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

"**Noveno.** Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."

¹² CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.



garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.¹³

37. Sin embargo, el Comité Sobre Discapacidad también reconoció que en caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad** y, en consecuencia, que **no se requiere la celebración de consultas**.

38. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean "**estrechas**" y exista una "**colaboración activa**", el Comité sobre Discapacidad determinó lo siguiente:

"21. La "**celebración de consultas estrechas y la colaboración activa**" con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige **el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **deberían incluir a todas las personas con discapacidad** y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente**, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comuni-

¹³ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.



cación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás**, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

"23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando **una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**"¹⁴ (énfasis añadido)

39. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁵ que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos de esos grupos.

40. Asimismo, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,¹⁶ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹⁴ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

¹⁵ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

¹⁶ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcán-



declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611; lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un **impacto específico en las personas con discapacidad**, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

41. De igual forma, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁷ este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

42. Finalmente, se advierte que, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que **en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados** y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este criterio ha sido reiterado,

tara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.



por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, 18/2021 y 239/2020.**

43. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las personas con discapacidad las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.

44. De igual forma, esta determinación que constituye una evolución en el criterio de este Alto Tribunal, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino al contexto general donde están incorporadas; **las normas por invalidar serán precisamente las que les atañen,** pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las leyes se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.

45. En el presente caso, como se advierte del escrito de la accionante, ésta señala que, del análisis del **proceso legislativo** del Decreto impugnado, se advierte que el Congreso del Estado de Puebla no llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad, siendo que la norma impacta directamente en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito.

46. Sin embargo, como se ha señalado previamente, en el artículo que hoy se combate se establece un derecho por el pago de un servicio, a saber:

"ARTÍCULO 57. Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"...

"XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:



"a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

"b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

"Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal."

47. Es decir, conforme a los estándares descritos con antelación, no se requería consulta previa para la aprobación de la norma impugnada, pues no atañe ni guarda relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las personas con discapacidad de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

48. Ello, pues únicamente se establece el cobro de un derecho por el servicio de estacionamiento público de vehículos, sin que se prevea regulación y mucho menos limitante alguna a la movilidad o tránsito de personas con discapacidad.

49. Consecuentemente, contrariamente a lo que aduce la promovente, el Poder Legislativo no estaba obligado a realizar la consulta antes aludida. En ese sentido, el argumento de la accionante deviene **infundado**.

50. Ahora bien, respecto del resto de los conceptos de invalidez planteados, cabe resaltar que, conforme a la jurisprudencia P./J. 77/99,¹⁸ el examen del derecho a la legalidad tributaria es previo a los demás de justicia fiscal, dado que, de no respetarse, no es factible proceder al análisis de la proporcionalidad y equidad de una contribución cuyos elementos esenciales no están expresamente establecidos en una ley formal y material.

51. Cabe aclarar que, si bien el análisis del principio de legalidad debe ser prioritario, el escrutinio de las posibles violaciones a la seguridad jurídica de los

¹⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 20, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."



contribuyentes se encuentra sumamente ligado, ya que, al no encontrarse definidos los elementos del tributo, consecuentemente, se afecta la certidumbre del contribuyente, pues éste no sabe a qué atenerse. En ese sentido, el estudio de la norma impugnada se realizará a la luz de ambos principios.

52. En inteligencia de lo anterior, se abordará el siguiente tema:

El artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, a la luz de los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria.

53. La Comisión accionante refiere que el numeral en cuestión violenta los principios referidos, debido a que no cumple con los requisitos básicos o elementos constitutivos de las contribuciones (hecho imponible, sujetos obligados, base para determinar el hecho imponible, fecha de pago, infracciones, sanciones y exenciones, así como el órgano legalizado para recibir el pago de los tributos).

54. Sostiene que en la norma no se advierten los elementos supuesto de hecho y consecuencia jurídica y añade que el precepto fija una cuota de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento; indefinición que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.

55. Los argumentos de la Comisión actora devienen **fundados** por las razones siguientes:

56. Primeramente, cabe señalar que el Pleno de este Tribunal Constitucional, en la tesis aislada P. XI/96,¹⁹ estableció que lo que exige el principio de legalidad

¹⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, febrero de 1996, página 169, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY."



tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales.

57. Asimismo, se ha determinado que los alcances del principio de legalidad consisten en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que los elementos esenciales de aquéllos tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material); todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.²⁰

²⁰ Tesis de jurisprudencia, visible en la página 173, del Tomo 91-96, Primera Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, de rubro y texto: "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario,



58. En ese contexto, atendiendo a la finalidad y al derecho a la seguridad jurídica que se tutela en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a través del principio de legalidad tributaria, la observancia de éste tiene lugar cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida un comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su determinación, así como en su recaudación y, por otra, generen al gobernado certidumbre sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

59. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, por ello, la ley fuera inconstitucional.

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."

Asimismo, se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia publicada en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, compilación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, página 165, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. 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."



60. Para ilustrar las anteriores consideraciones sobre el contenido del principio de legalidad tributaria y su interacción con la garantía de seguridad jurídica en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, conviene tener presente la siguiente jurisprudencia:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."

61. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, **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.**

62. Aunado a lo anterior, es relevante para el caso tener presente lo sostenido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2019**, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas en el sentido siguiente:



"...

"Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el **principio de legalidad tributaria** previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

"Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

"Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

"Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.'

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.'



"En ese sentido, el **principio de reserva legal** en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

"Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA.'

"Asimismo, **este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del**



contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."

Por otra parte, este Alto Tribunal ha considerado que la seguridad jurídica constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano, y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.²¹

63. En inteligencia de lo anterior, 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.

64. Asimismo, esta Primera Sala ha sustentado que el contenido esencial de la garantía de seguridad jurídica radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad, tal como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."

65. De ahí se sigue que el principio de seguridad jurídica también puede dividirse en dos aspectos, uno objetivo y otro subjetivo. El primero, se refiere a los dispositivos normativos que permitan dar certeza a sus destinatarios y les posibilite conocer las facultades y aptitudes que se le permitieron a la autoridad ejercer. El segundo, se refiere al destinatario de la norma, en el sentido de que tenga un conocimiento cierto, claro y de antemano sobre lo que la disposición manda, permite o prohíbe.

²¹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 840, de rubro: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL."



66. Una vez sentadas las bases anteriores, conviene destacar que el Código Fiscal del Estado de Puebla establece una calificación de contribuciones en impuestos y derechos, de la forma siguiente:

"ARTICULO 4. Las contribuciones se clasifican en impuestos y derechos.

"Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho, prevista por la misma y que sean distintas a los derechos.

"Son derechos las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, **así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.** También son derechos las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados u órganos constitucionalmente autónomos y que se encuentren incluidas en la Ley de Ingresos del Estado.

"La prestación de los servicios a que se refiere el párrafo que antecede se llevará a cabo por el Estado, siempre y cuando los sujetos obligados al pago de los derechos cumplan con los requisitos que señalan para tales efectos, las disposiciones fiscales y administrativas vigentes que resulten aplicables.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones por cheque presentado en tiempo y no pagado a que se refiere este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."

67. En ese sentido, la disposición combatida dispone:

"ARTÍCULO 57. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"...

"XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:



"a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

"b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

"Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal."

68. De la redacción citada se tiene, como se ha expuesto con antelación, que la norma impugnada establece el cobro de **un derecho por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos**, realizado mediante dispositivos digitales (parquímetros), mismo que se causará y pagará conforme a las cuotas señaladas: a) en lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00, y; b) en mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00, tarifas que, según señala el artículo se sujetarán a los lineamientos emitidos por la autoridad municipal.

69. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el respeto al principio de legalidad tributaria exige, en el caso que nos ocupa, que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

a) Que la fijación del derecho 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 un derecho imprevisible;

c) El cobro de un derecho a título particular; y,

d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cuál es la cuota que se pagará por el servicio.

70. Como se anticipó, la Comisión accionante encuentra razón al señalar que el artículo impugnado transgrede los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, pues no establece si las cuotas señaladas para el derecho de que se trata se cobrarán de manera diaria o por cada hora de estacionamiento, lo que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.



71. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que en el artículo impugnado no se especifica si las cuotas en el establecidas corresponden a un día, a una hora o a qué lapso de tiempo le será aplicable; es decir, no se establece la base del derecho, sobre la cual se determinará la tarifa a pagar por el servicio de estacionamiento público.

72. Aunado a ello, en el último párrafo de la fracción XI, impugnada, se establece que las tarifas establecidas en la fracción controvertida se sujetarán a los lineamientos **emitidos por la Autoridad Municipal**.

73. Lo anterior deviene inconstitucional, en la medida en que se otorgan facultades a la autoridad municipal para fijar la forma en que se determinarán y aplicarán dichas tarifas; cuando conforme al parámetro de constitucionalidad explicado, dicho elemento esencial debe establecerse en un acto formal y materialmente legislativo y no dejarse al margen discrecional de una autoridad administrativa, como en el caso.

74. En otras palabras, es evidente que dejar al arbitrio de la citada autoridad administrativa la fijación de la cuota a pagar por el derecho en análisis, conlleva la violación al principio de legalidad tributaria pues como elemento esencial, debió establecerse en la ley que lo regula; además, en consecuencia, también se transgrede el derecho de seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar, ni saben a qué atenerse respecto de la intervención de la autoridad administrativa.

75. Así pues, la indefinición de la disposición cuestionada para el plazo en que se cobrará la cuota respectiva con relación a los espacios a) en lugares permitidos de la vía pública en general; y, b) en mercados y en equipamientos urbanos; deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades administrativas para la configuración de los mismos.

76. Lo anterior no significa que al Congreso local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno que ha sido reseñada, en nuestro orden



jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora.

77. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

VII. EFECTOS

78. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

79. Atento a ello, **se declara la invalidez** del siguiente artículo contenido en la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:

- Artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla;

80. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.**

81. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al referido órgano legislativo** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

82. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo al Municipio involucrado**, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.



VIII. DECISIÓN

83. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos 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 Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek con reserva de criterio



en la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas reclamadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, referente a la violación al proceso legislativo, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez en contra del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, consistente en declarar la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) notificar el presente fallo al



municipio involucrado, al ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de once de septiembre de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veintiuno.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EXIGE TRATAR IGUAL A LOS IGUALES Y DESIGUAL A LOS DESIGUALES, EN EL ENTENDIDO DE QUE SI BIEN, EN OCASIONES HACER DISTINCIONES ESTARÁ CONSTITUCIONALMENTE PROHIBIDO, EN OTRAS NO SÓLO ESTARÁ PERMITIDO, SINO QUE SERÁ CONSTITUCIONALMENTE EXIGIDO.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE NO HAYAN SIDO CONDENADAS POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE SÍ, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO", DE LA LEY DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO", DE LA LEY DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).



VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO", DE LA LEY DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad al estimar que el artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado Chihuahua, al establecer que para ocupar el cargo de Director General de dicho órgano archivístico, "**no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso**", vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5
II	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se tiene por norma impugnada el artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto número LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de agosto de dos mil veintidós.	6
III	OPORTUNIDAD	El escrito inicial de la CNDH es oportuno.	6



IV	LEGITIMACIÓN	La CNDH es parte legitimada.	7
V	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	El Poder Ejecutivo hizo valer una causa de improcedencia.	8
VI	ESTUDIO DE FONDO	<p>Resulta fundado el único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que señala que el requisito establecido en la fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, es inconstitucional al transgredir los derechos de igualdad y no discriminación.</p> <p>Por lo que, se declara la invalidez de la fracción IV del artículo 10 de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, que contiene como requisito para ser Director General el "no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso".</p>	9
VII	EFFECTOS	Se declara la invalidez del artículo 10, fracción IV , que establece "no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso" de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veinte de agosto de dos mil veintidós.	16
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declarativa surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.	
VIII	DECISIÓN	PRIMERO. —Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.	17



	<p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante el DECRETO No. LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 133/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) respecto del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto número LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el día veinte de agosto de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la acción de inconstitucionalidad. El diecinueve de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-



pondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la presente acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto número LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., en la que cuestionó la constitucionalidad del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, que ordena que para poder acceder al cargo de Director General del Archivo General del Estado, se establece como requisito el **"no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso"**.

2. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La actora señala como preceptos violados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) Estima que el requisito de no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a todas las personas que encuadren en ese supuesto sin considerar si los delitos se relacionan con las funciones a desempeñar por la persona titular del Archivo General de Chihuahua.

b) Lo anterior, pues quienes han sido sancionados penalmente en algún momento y que ya cumplieron con la pena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

c) Refiere que, dada la ambigüedad y amplitud en la redacción de la disposición, es innegable que comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, incluso cuando la conducta infractora no guarde relación alguna con las labores encomendadas a la Dirección General del Archivo General de Chihuahua.

d) Señala que las atribuciones que tendrá la persona que ocupe el cargo se vinculan, en esencia, con actividades directivas, administrativas, técnicas y



profesionales, que le permitan realizar plenamente las funciones necesarias para que el Archivo General estatal cumpla con su objeto.

e) De tal suerte que en atención a esas actividades, la restricción contenida en la norma controvertida es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso de toda posibilidad de ocupar el mencionado cargo, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a la titularidad de la Dirección General del Archivo General, de manera que es inconcuso que la disposición impugnada resulta sobreinclusiva.

f) Por ello es que la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción, por un lado, la sanción impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otra, el reproche social posterior a la compurgación de su pena, que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad.

g) Por último, aduce que la norma impugnada no supera un examen de proporcionalidad dado que no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad y, por tanto, se debe declarar su invalidez.

4. Admisión y trámite. Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, el entonces 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 133/2022 y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

5. Posteriormente, por diverso auto de seis de octubre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los



Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

6. Informes del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua.

Mediante escritos enviados el nueve de noviembre de dos mil veintidós, los Poderes de referencia presentaron su informe, los cuales mediante acuerdos de dieciséis de noviembre y seis de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, fueron admitidos por el Ministro instructor, en el que tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con copia simple del informe de la autoridad con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos, así como dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimiento.

7. Alegatos. Tanto la Comisión Nacional de Derechos los Humanos y el Titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Estado de Chihuahua, formularon los alegatos que consideraron oportunos, los cuales fueron agregados al expediente por el Ministro Instructor, mediante acuerdo de tres de enero de dos mil veintitrés.

8. Cierre de la instrucción. Mediante proveído de quince de febrero de dos mil veintitrés se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,¹ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia

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. ...



Constitución² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto número LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de agosto de dos mil veintidós, al considerarlo violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. En primer término, se debe aclarar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su escrito inicial, señaló por error como fracción impugnada la III del artículo 10 de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua; no obstante, en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria, y atendiendo a los conceptos de invalidez, se advierte que la fracción efectivamente combatida es la **fracción IV**, la cual es de contenido siguiente:

"Artículo 10. La persona titular de la Dirección General del Archivo General del Estado será nombrada por quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"IV. No haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso."

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

² "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. En esa virtud, en el presente caso se advierte que el Decreto LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., por el que se expidió la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, fue publicado el veinte de agosto de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del domingo veintiuno de agosto al lunes diecinueve de septiembre de dos mil veintidós; por tanto, si el escrito de la acción se ingresó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el último día del plazo legal, es evidente que su presentación es **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

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

14. En el presente caso, el escrito 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 certificada de su designación, expedida por el Senado de la República para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

15. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de



la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno.⁴

16. Ahora bien, del escrito se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., por el que se expidió la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, al considerar que vulnera los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, acceso a un cargo en el servicio público, derecho a la seguridad jurídica y a la libertad de trabajo, reconocidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como, 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

17. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 133/2022 fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

18. El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 19, fracción VIII, de la referida Ley, puesto que la Comisión promovente destacó que los actos impugnados

⁴ **"Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, 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."



no le son atribuibles, habida cuenta que no otorgó vicios propios a la promulgación y publicación del Decreto impugnado.

19. Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse el referido argumento, dado que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó atendiendo a las facultades que la propia Constitución le ordena, en ese sentido, no es necesario que la parte promovente le atribuya vicios a la promulgación y publicación del Decreto impugnado.

20. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁵

21. Por tanto, en vista de que no se hace valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento ni este Alto Tribunal advierte que se actúe alguna, se procederá a examinar los conceptos de invalidez planteados.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esencia, señala que el requisito establecido en la fracción IV del numeral 10 de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua es inconstitucional al transgredir los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público porque impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público atinente a la titularidad de la "Dirección General del Archivo del Estado", cuando hayan sido condenados por la comisión de un delito doloso.

23. El concepto de invalidez referido resulta fundado en atención a lo siguiente.

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2010, tomo XXXI, página 1419, registro 164865.



24. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁶ 85/2018,⁷ 86/2018,⁸ 50/2019,⁹ 125/2019,¹⁰ 108/2020,¹¹ 117/2020,¹² 118/2020,¹³ 300/2020,¹⁴ se concluyó que **la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resulta inconstitucional.**

25. De igual forma, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, se retomó la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo atinente al principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal como un derecho humano que 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.

26. Ciertamente, el principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.¹⁵

⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁹ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

¹⁰ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

¹¹ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.

¹² Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

¹³ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.

¹⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós por mayoría de nueve votos.

¹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 8/2014**, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Véase también el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldivar Lelo



27. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

28. Con este parámetro fueron resueltas las citadas acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019. En ellas se declaró la inconstitucionalidad de los requisitos de **no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público por designación**.¹⁶ En esencia, este Alto Tribunal determinó que el requisito para

de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁶ En este sentido, cabe mencionar que en la **acción de inconstitucionalidad 85/2018**, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, la Suprema Corte hizo referencia expresa a los cargos públicos por designación cuando concluyó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocuparlos. Por lo que toca a los precedentes que se refieren a los cargos de elección, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2020**, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que un requisito similar al que se impugna en la presente acción es inconstitucional para ciertos cargos de elección popular. Sin embargo, dicho precedente enfatizó que éstos no formaban parte del catálogo de puestos de la Constitución Federal. Al respecto, en otros precedentes, el Tribunal Pleno ha concluido que es válido requerir la ausencia de condena por delito doloso para competir para otros cargos de elección popular. Son ilustrativos los siguientes asuntos:

Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resuelta en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades en algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. con algunas salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



que una **persona aspirante a un cargo público por designación** demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente reprochable **no tiene una justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.**

29. Bajo esta tesitura, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si la porción normativa impugnada contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo, efectivamente, estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distinción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es adecuada, necesaria y proporcional.¹⁷ En atención a lo anterior, a continuación, se analizará si la medida impugnada cumple con el referido parámetro.

30. La porción normativa impugnada señala:

"**Artículo 10.** La persona titular de la Dirección General del Archivo General del Estado será nombrada por quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...

"**IV. No haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso.**
..."

31. La disposición impugnada prevé una distinción entre determinados grupos de personas; es decir, el requisito impugnado implica una diferenciación entre las personas que han sido condenadas por la comisión de algún delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo.

32. Ahora bien, para analizar el parámetro de regularidad constitucional de la norma impugnada procede llevar a cabo un **escrutinio ordinario**, ya que es

¹⁷ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."



dable concluir que el requisito en estudio tiene como objetivo regular aspectos estructurales y regulatorios atinentes al Archivo del Estado de Chihuahua, de ahí que la medida persiga un fin constitucionalmente legítimo, no obstante, no resulta adecuada, toda vez que el requisito de **no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso para poder aspirar a la titularidad del Archivo General del Estado**, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.

33. De esa manera, no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad, máxime que la medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos que abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el cargo público mencionado.

34. Con la finalidad de justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, es dable emprender un análisis de las funciones del puesto en cuestión. De esta manera, de conformidad con el artículo 11¹⁸ de la misma ley

¹⁸ **Artículo 11.** La persona titular de la Dirección General, además de las atribuciones previstas en el artículo 82 de la Ley de Archivos para el Estado de Chihuahua, tendrá las siguientes facultades:

I. Administrar y representar legalmente a la Entidad Paraestatal.

II. Supervisar que la actividad del Archivo General cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados.

III. Proponer al Órgano de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General.

IV. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos.

V. Elaborar y someter a la consideración del Órgano de Gobierno, el estatuto orgánico y los manuales de organización y procedimientos, así como normas y disposiciones reglamentarias para la mejor organización y funcionamiento del Archivo General.

VI. Nombrar y remover a las personas servidoras públicas del Archivo General cuyo nombramiento no corresponda al Órgano de Gobierno.

VII. Presentar anualmente al Órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la Entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la Dirección con las realizaciones alcanzadas, y deberá informar de manera oportuna al Órgano de Gobierno cualquier eventualidad en el desempeño de las actividades de la Entidad, cumpliendo con los informes que se deban rendir en términos de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua. Asimismo, deberá presentar, de manera trimestral, un informe a la Secretaría de Hacienda, respecto del ejercicio del presupuesto del organismo.



que se analiza, la persona titular de la Dirección General del Archivo de Chihuahua, cuenta con atribuciones para administrar, supervisar y coordinar el archivo; elaborar el estatuto de organización y procedimientos; nombrar y remover a las servidoras públicas, presentar el programa financiero y demás programas correspondientes a su presupuesto; presidir el Consejo Estatal de Archivo, entre otras.

35. En esa virtud, como se puede observar, las funciones de la titularidad del Archivo General, implican llevar a cabo las acciones operativas necesarias para su adecuado funcionamiento y administración, por lo que el hecho que se establezca la exigencia de "no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso", no se encuentra relacionado con sus funciones ni impide que las realice a cabalidad.

36. Atento a lo anterior, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobreinclusiva, ya que no distingue entre delitos graves o no graves ni contiene un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

37. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida, máxime que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso, de tal suerte que la disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno, en el sentido de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias.

38. En ese sentido, el legislador local estableció un requisito que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relaciona con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido en su pasado en una con-

"VIII. Presentar para su aprobación ante el Órgano de Gobierno, el programa financiero y demás programas correspondientes, su presupuesto, así como sus modificaciones, en los términos de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua y demás legislación aplicable.

"IX. Presidir el Consejo Estatal de Archivos y designar a quien tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del mismo.

"X. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."



ducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.

39. En conclusión, el requisito de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso no es instrumental ni razonable para obtener el fin buscado, por lo que, al no haber cumplido la medida con este grado del escrutinio, es innecesario analizar la proporcionalidad de la medida.

40. Por último, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que, para determinados empleos públicos, resulte posible incluir una condición como la impugnada, siempre y cuando los delitos cuya ausencia de condena se exige tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso en su oportunidad.

41. Por las consideraciones anteriores, **se declara la invalidez de la fracción IV del artículo 10 de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua**, que contiene como requisito para ser Director General el "**no haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso**".

VII. EFECTOS

42. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la fracción I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de **invalidez** del artículo 10, fracción IV, que establece: "**No haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso**", de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E. en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de agosto de dos mil veintidós, surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso local.

43. Para efectos ilustrativos, el artículo deberá quedar redactado de la manera siguiente:

"**Artículo 10.** La persona titular de la Dirección General del Archivo General del Estado será nombrada por quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...



"IV. No haber sido condenada por la comisión de algún delito doloso. ..."

VIII. DECISIÓN

44. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua, expedida mediante el DECRETO No. LXVII/EXLEY/0281/2022 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracción IV, de la Ley del Archivo General del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de abril de 2024, 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 [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, CUYA OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESTE DERECHO RESULTA FUNDAMENTAL, PUES IMPLICA EL RESPETO DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARA QUE DETERMINEN CUÁL ES LA FORMA IDEAL DE SALVAGUARDAR SU SALUD MENTAL, GARANTICEN SUS DERECHOS Y LES SEA REALMENTE FUNCIONAL.



VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL FORO DE CONSULTA DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL QUE ORGANIZÓ EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO NO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS ESTABLECIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONSIDERAR QUE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO CUMPLIÓ CON SU OBLIGACIÓN DE CONSULTAR A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA ENTIDAD, PREVIO A LA EMISIÓN DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL PARA EL ESTADO DE JALISCO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL PARA EL ESTADO DE JALISCO ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR A DICHA COMUNIDAD POR LO QUE DEBE ESTAR PRECEDIDA DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL PARA EL ESTADO DE JALISCO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL PARA EL ESTADO DE JALISCO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE.



TE (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL Y EDUCACIÓN EMOCIONAL PARA EL ESTADO DE JALISCO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

En ese sentido, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver si la ley impugnada es constitucional o si transgredió el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, en términos de lo dispuesto por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6-7
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	7-8
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia y no se advierten de oficio.	9



V.	ESTUDIO DE FONDO		9-34
	A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad	Se reiteran los precedentes de este Alto Tribunal en relación con la obligación de los poderes legislativos de consultar a las personas con discapacidad previo a la emisión de normas que son susceptibles de afectarles.	10-17
	B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada	La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de consultarles. Sin embargo, del proceso legislativo se desprende que no cumplió con dicha obligación, a pesar de haber realizado un "Foro", por lo que se declara su invalidez.	17-34
VI.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de la totalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.	34-35
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso.	35
	Vinculación al Congreso	Se vincula al Congreso para que dentro del plazo referido lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad y emita la legislación correspondiente.	35



VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso DEL Estado DE jalisco, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VI de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>.</p>	36
------	----------	--	----

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 164/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra la Ley



de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Publicación del Decreto. El doce de noviembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expide la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

2. Presentación de la demanda. Por oficio presentado el doce de diciembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del decreto señalado con anterioridad.

3. Artículos constitucionales violados. En la demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1o. de la Constitución Política del país; 1o. y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

4. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco debe declararse inválida al vulnerar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

b) La ley tiene como objeto salvaguardar la protección de la salud mental de la población de la entidad y regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales, por lo que incide directamente en la esfera jurídica de las



personas con discapacidad mental, en particular, en el ejercicio de su derecho de acceso a los servicios de salud.

c) El Congreso del Estado de Jalisco tenía la obligación de consultar a las personas con discapacidad, previo a la emisión de dicha ley, de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada, es posible advertir que el legislativo no consultó a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o de las asociaciones correspondientes.

d) El contenido de la ley no fue diseñado a partir de la perspectiva de las personas con discapacidad, por lo que se refleja una visión ajena a la realidad de este grupo y sus necesidades, lo que impacta en el ejercicio de sus derechos.

5. Registro y turno. El trece de diciembre de dos mil veintidós, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 164/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Admisión y trámite. Mediante proveído de quince de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se ordenó darles vista para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, se ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Por escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, Mirelle Alejandra Montes Agredano, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del



Estado de Jalisco, así como Julio César Hurtado Luna e Higinio del Toro Pérez, en su carácter de Secretarios de la Mesa Directiva, rindieron informe en los términos siguientes:

a) Son infundados e improcedentes los argumentos que sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco por vulnerar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

b) La publicación de la ley es conforme al artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco que establece la competencia del Congreso local para la expedición de estos ordenamientos. Además, el legislativo tiene la potestad de proponer iniciativas de leyes y de decretos que permitan crear o reformar el marco jurídico de la entidad a fin de contribuir a la salud de todos los jaliscienses, de conformidad con el diverso 4o. constitucional y con los tratados internacionales que tutelan los derechos fundamentales de las personas usuarias del servicio en su salud mental.

c) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es constitucional ya que vela por la salud mental de las personas y de sus familiares con la finalidad de proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de la ciudadanía, así como garantizar en todo momento el pleno goce de sus derechos humanos a través de objetivos progresivos y no discriminatorios.

d) La norma impugnada no vulnera el derecho a la consulta previa, toda vez que el siete de junio de dos mil veintidós el Congreso del Estado de Jalisco llevó a cabo el Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional, en el que se convocó a todos los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, autoridades municipales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores, colegios de profesionistas, así como organizaciones sociales vinculadas con la salud mental e inteligencia emocional, con la finalidad de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de ley. Lo anterior fue publicado en distintos medios de comunicación digital tales como: la página web del Congreso y del Gobierno del Estado, ambos de Jalisco y del Colegio Nacional de Consejeros.



e) Derivado del foro, diversos organismos e instituciones públicas hicieron llegar sus aportaciones de manera escrita para fortalecer la propuesta de ley, mismas que fueron tomadas en consideración.

f) Por lo tanto, dentro del proceso legislativo se realizó un foro con la finalidad de consultar de manera previa, pública y abierta, así como con el objeto de enriquecer el proyecto de ley a partir de lo señalado por la sociedad civil, los especialistas en la materia y las fuerzas políticas.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Mediante escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, Isidro Rodríguez Cárdenas, Director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco rindió informe en los términos siguientes:

a) Es cierto el precepto normativo del que se demanda su invalidez. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sancionó, promulgó y ordenó la publicación del Decreto número 28849/LXIII/22, mediante el cual se abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y se crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

b) La norma impugnada atiende a la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proveer y garantizar el derecho humano a la protección de la salud en todas sus vertientes, mismo que debe adaptarse a las consecuencias derivadas del colapso del sector salud y a las afectaciones en términos de salud mental que surgieron a raíz del virus SARS-CoV-2.

c) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco garantiza el derecho humano a la protección de la salud, reconocido por el artículo 4o. de la Constitución Política del país, haciendo énfasis en que la acepción de la salud no sólo se limita a un estado completo de bienestar físico, sino también social y mental.

9. Pedimento. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.



10. Cierre de instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, se cerró la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.² Lo anterior porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco y la Constitución Política del país, así como de los tratados internacionales.

II. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país,³ el plazo

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

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

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

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

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

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

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



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

13. En este caso, el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco se publicó en Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil veintidós. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del trece de noviembre al doce de diciembre de dos mil veintidós.**

14. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el último día del plazo, es decir, el **doce de diciembre de dos mil veintidós**, su interposición resulta **oportuna.**

III. LEGITIMACIÓN

15. Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad **se promovió por parte legitimada.**

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.

17. En el caso, este requisito se cumple ya que la Comisión accionante impugnó el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco por falta de consulta a personas con discapacidad.

18. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁴ pues la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión

⁴ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados



Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del órgano legislativo.⁵

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, y este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

V. ESTUDIO DE FONDO

20. Corresponde a este Alto Tribunal determinar si la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es constitucional o, de lo contrario, determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso local de llevar a cabo una consulta a personas con discapacidad.

21. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alegó que el Decreto 28849/LXIII/22 que abroga la Ley de Salud Men-

dos para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

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

⁵ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"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. ..."



tal para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para dicha entidad vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

22. Por lo tanto, a fin de dar contestación al concepto de invalidez, por cuestión de metodología, el estudio se dividirá en dos apartados:

A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada.

A. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO A LA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

23. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, ya sea de forma directa o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

24. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,⁶ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapa-

⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra.



cidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

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

26. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,⁷ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

27. En el citado asunto, se precisó que, con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.⁸

28. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,⁹ este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.

⁷ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

⁸ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

⁹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



29. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad para exigir sus derechos. Parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con esta condición son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Así, la ausencia de una consulta significa no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades regresando a un modelo asistencialista.

30. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁰ esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con Síndrome de Down, ni con las organizaciones que conforman o con las que las representan.

31. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional de consultar a las personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:

a) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para

¹⁰ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

c) Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

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

e) Significativa. Implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

f) Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad y de las organizaciones y autoridades que los re-



presentan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y sea analizada con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en la que el Estado puede hacer real la eliminación de las barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones. Lo anterior, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

g) Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

32. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

33. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

34. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva" que



se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

35. Dicho asunto constituye un precedente importante en el sentido de que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, pero sí de determinados artículos. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,¹¹ 179/2020,¹² 214/2020,¹³ 131/2020 y su acumulada 186/2020,¹⁴ 121/2019,¹⁵ 299/2020¹⁶ y la 18/2021.¹⁷

36. Por otra parte, el siete de junio de dos mil veintidós, en la **acción de inconstitucionalidad 168/2021**,¹⁸ este Tribunal Pleno declaró, de oficio, la inva-

¹¹ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

¹² Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

¹³ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Sonora.

¹⁴ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Puebla.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley General de Educación.

¹⁶ Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

¹⁷ Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

¹⁸ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, Ministra Esquivel Mossa y Ministro Pardo Rebolledo, quienes votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas.



lidez de toda la **Ley de Salud Mental del Estado de Puebla** expedida mediante Decreto de doce de octubre de dos mil veintiuno toda vez que a partir de su objeto se desprendería que en su totalidad incidía en los derechos de las personas con discapacidad.

37. Lo anterior, pues reconocía el derecho a la salud mental y regulaba las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental, así como los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental, además de que garantizaba y promovía el respeto y la protección efectiva de los derechos de las personas con "trastornos mentales y del comportamiento".

38. Por lo tanto, en dicho precedente se concluyó que al no haberse llevado a cabo la consulta por el órgano legislativo debía declararse la invalidez de la citada legislación.

B. ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA

39. Como se señaló anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto 28849/LXIII/22 que crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, pues impacta directamente en sus derechos, por lo que el Congreso local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.

40. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad, antes descrito. Para ello, primero se analiza si la ley impugnada es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad y, posteriormente, si el Congreso del Estado de Jalisco realizó la consulta respectiva.

41. Pues bien, la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco tiene por objeto salvaguardar la salud mental de la población, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación



de servicios por parte de instituciones públicas, privadas y sociales.¹⁹ Asimismo, su finalidad es proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de la ciudadanía, así como garantizar en todo momento el pleno goce de los derechos humanos de las personas usuarias, para lo cual establece nueve objetivos.²⁰

42. Además, en el Título Primero de la citada ley se definen las acciones para la atención de la salud mental, la atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica, la atención médica y psicológica, el derecho a la salud mental, el diagnóstico clínico y psicológico, la enfermedad mental, la evaluación psicológica, el expediente clínico, el fomento a la salud mental, la hospitalización parcial, la rehabilitación, la salud mental, entre otras.

43. Por su parte, en el Título Segundo se dispone lo relativo a los derechos y las obligaciones de las personas usuarias y de los familiares, la atención de

¹⁹ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general, tiene por objeto salvaguardar la protección de la salud mental de la población, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales."

²⁰ **Artículo 2.** La finalidad es proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de los ciudadanos, así como garantizar en todo momento el pleno goce de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios, a través de los siguientes objetivos:

"I. Regular, diseñar y organizar los mecanismos para la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, conservación, tratamiento, rehabilitación y mejoramiento de la salud mental en el Estado;

"II. Desarrollar actividades educativas, socio-culturales y recreativas permanentes que contribuyan a la salud mental de las personas, y en especial énfasis a las niñas, niños adolescentes, jóvenes;

"III. Promover la calidad y el acceso a los servicios de salud mental en el Estado de Jalisco de manera equitativa, eficiente y orientada a la satisfacción del interés superior del usuario de los servicios de salud mental;

"IV. Normar el acceso y prestación de los servicios de salud mental en instituciones de salud pública del Estado, así como en lugares que operen personas físicas o morales de los sectores privado y social;

"V. Garantizar a las personas su integración en la comunidad y eliminando toda forma de discriminación y estigmatización;

"VI. Preservar una adecuada salud mental en las y los educandos a través de herramientas como la inteligencia emocional para que puedan identificar y expresar adecuadamente sus emociones;

"VII. Promover acciones para la universalidad en el acceso al tratamiento de todas las personas con algún padecimiento mental y del comportamiento en el Estado, en condiciones de Igualdad efectiva y con enfoque de perspectiva de género;

"VIII. Fomentar la participación de la población en el desarrollo de programas de salud mental en el Estado; y

"IX. Las demás que señale la presente ley y las disposiciones vigentes aplicables."



niñas, niños y adolescentes, de personas en situación de vulnerabilidad y de personas adultas mayores, así como la atención a personas en los Centros de Reinserción Social y Especializados para Adolescentes. En el Título Tercero, se establece la promoción y prevención de la salud mental; la educación emocional; la prevención del suicidio y el respectivo protocolo de actuación.

44. Por otro lado, en el Título Cuarto se reglamenta lo relativo a los prestadores de servicios, la red estatal, y los niveles de atención e internamiento. En este aspecto, el artículo 91 señala que las actividades de atención consistirán en estancia breve²¹ o prolongada,²² así como hospitalización.²³

45. Asimismo, la Ley impugnada **regula el internamiento en instituciones de salud públicas y privadas**, el cual es considerado como un recurso terapéutico de carácter restrictivo, que sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social.

46. El internamiento puede ser voluntario, involuntario u obligatorio. De conformidad con el artículo 100, para el **ingreso voluntario** se requiere la solicitud firmada de la persona usuaria y la indicación del personal profesional médico a cargo del servicio de admisión de la unidad. Para el **ingreso involuntario** se requiere un diagnóstico psicológico, neurológico, psiquiátrico y de aquellas especialidades médicas necesarias, según la condición clínica de la persona, dicho diagnóstico deberá acompañarse de un informe del área de trabajo social y la solicitud de un familiar responsable, tutor o representante legal. El **ingreso obligatorio** se llevará a cabo cuando lo solicite la autoridad

²¹ I. Estancia breve: se encarga de la atención de personas con episodios agudos de enfermedad mental, a través de las clínicas especializadas de atención a la depresión, de ansiedad, de la infancia y la adolescencia, de la conducta alimentaria, del adulto mayor y del fenómeno suicida.

²² II. Estancia prolongada: se encarga de llevar a cabo diversos programas de rehabilitación, mediante la hospitalización para lograr mejoría clínica en las personas usuarias, con la finalidad de reintegrarlas al medio familiar y social.

²³ IV. Hospitalización de tercer nivel de atención: es la especializada con acreditación y certificación, especialmente acondicionada, que cuenta con un área equipada y de manera coordinada con médicos, psiquiatras, médicos generales, psicólogos, trabajadoras sociales, enfermeros y personal de otras disciplinas auxiliares de la salud.



judicial a fin de que se cumplan las acciones de *justicia terapéutica* y de medidas de seguridad para personas inimputables.

47. Al respecto, una persona sólo podrá egresar del internamiento si: i) se estabilizó su cuadro clínico o de curación; ii) se cumplieron los objetivos de la hospitalización; iii) hubo mejoría; iv) por traslado a otras instituciones; v) a solicitud de la persona internada, cuando se trata de ingreso voluntario; y, vi) a solicitud de los familiares legalmente autorizados y con el consentimiento de la persona internada, con excepción de los casos de ingreso involuntario; y por resolución de la autoridad judicial competente.²⁴

48. En el Título Quinto, se establece el Sistema Único de Información, el cual funcionará como un centro de información técnico permanente y estratégico de consulta cuyo objetivo principal será llevar a cabo estudios científicos en materia de salud mental; así como las formas en las que se llevará a cabo la evaluación, diagnóstico y tratamiento en salud mental.

49. Finalmente, el Título VI dispone el Registro de los Centros y Módulos Integrales de Atención, su vigilancia sanitaria, las sanciones y el recurso de revisión contra actos que cometa la Secretaría en el ejercicio de sus funciones.

50. Ahora bien, una vez explicado el objeto y regulación de la ley impugnada, resulta importante señalar que el artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término de personas con discapacidad comprende a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas

²⁴ **Artículo 113.** El egreso de la persona usuaria del servicio de hospitalización será avalado por el médico psiquiatra y podrá realizarse por los siguientes motivos:

"I. Estabilización del cuadro clínico o curación;

"II. Haberse cumplido los objetivos de la hospitalización;

"III. Mejoría;

"IV. Traslado a otras instituciones;

"V. Voluntario a solicitud de la persona usuaria, cuando se trata de ingreso voluntario;

"VI. A solicitud de los familiares legalmente autorizados y con el consentimiento de la persona usuaria, con excepción de los casos de ingreso involuntario, y

"VII. Por resolución de la autoridad judicial competente."



barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

51. Como se observa, la definición de discapacidad mental o psicosocial está relacionada con los trastornos mentales que no tienen un diagnóstico oportuno ni un tratamiento adecuado, por lo que generan alteraciones significativas que desembocan propiamente en una deficiencia que, derivado de las barreras sociales y actitudinales, impiden que las personas puedan desenvolverse e incluirse en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de las personas, y que sean discriminadas y estigmatizadas.²⁵

52. Al respecto, la Segunda Sala ha señalado que "cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina 'enfermedad mental', 'problema de salud mental', 'padecimiento mental', 'enfermedad psiquiátrica' o que presente una 'deficiencia mental', ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, **debe ser considerada como persona con discapacidad**. En este sentido, gozan de un marco jurídico

²⁵ Al respecto, la 66a. Asamblea Mundial de la Salud señaló: "13. Con frecuencia, los trastornos mentales hunden a las personas y a las familias en la pobreza. La carencia de hogar y la encarcelación impropia son mucho más frecuentes entre las personas con trastornos mentales que en la población general, y exacerban su marginación y vulnerabilidad. Debido a la estigmatización y la discriminación, las personas con trastornos mentales sufren frecuentes violaciones de los derechos humanos, y a muchas se les niegan derechos económicos, sociales y culturales y se les imponen restricciones al trabajo y a la educación, así como a los derechos reproductivos y al derecho a gozar del grado más alto posible de salud. Pueden sufrir también condiciones de vida inhumanas y poco higiénicas, maltratos físicos y abusos sexuales, falta de atención y prácticas terapéuticas nocivas y degradantes en los centros sanitarios. A menudo se les niegan derechos civiles y políticos, tales como el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, la libertad personal, el derecho de voto y de participación plena y efectiva en la vida pública, y el derecho a ejercer su capacidad jurídica en otros aspectos que les afecten, en particular el tratamiento y la atención. Así, las personas con trastornos mentales suelen vivir situaciones de vulnerabilidad y pueden verse excluidas y marginadas de la sociedad, lo cual representa un importante impedimento para la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, vinculante para los Estados Partes que la han ratificado o se han adherido a ella, protege y fomenta los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las que padecen trastornos mentales e intelectuales, y también estimula su inclusión plena en la cooperación internacional, y en particular en los programas internacionales de desarrollo."



particular de protección debido a su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico".²⁶

53. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece, en su artículo 12, que los Estados parte reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de su vida. Con base en lo anterior, la Primera Sala ha determinado que la supresión de la capacidad jurídica supone una sustitución completa de la voluntad de las personas con discapacidad, lo que vulnera sus derechos humanos.²⁷

54. Además, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General número 6, destacó que las personas con discapacidad pueden verse afectadas de manera desproporcionada por la violencia, los malos tratos y otros castigos crueles y degradantes que pueden ser formas de medidas de contención o segregación como el internamiento forzoso en instituciones, la privación de libertad, la administración forzosa de tratamientos tanto dentro como fuera de los centros de salud mental.²⁸

55. En ese sentido, sin emitir un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o no del contenido de la ley impugnada, este Alto Tribunal advierte, *prima facie*, que diversas disposiciones están basadas en el modelo médico de la discapacidad en el que se explica a ésta desde causas científicas y médicas, por lo que las diversidades funcionales son vistas en términos de salud o enfermedades. En este modelo, se considera que las personas con discapacidad pueden aportar algo a la sociedad en la medida en que sean *rehabilitadas*. La

²⁶ Cfr. Tesis 2a. LVII/2019 (10a.), de rubro: "PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 70, septiembre de 2019, tomo I, página 421 y registro 2020600.

²⁷ Amparo en revisión 1368/2015, resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente González Alcántara Carrancá.

²⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 6 sobre la igualdad y no discriminación, 26 de abril de 2018, CRPD/C/GC/6, párrs. 7 y 56.



diversidad funcional se considera un hecho natural y biológico. Cuando se trata a la persona con discapacidad, el factor central es el *déficit* de la persona.²⁹ Asimismo, en este modelo se considera que la persona con discapacidad debe ser objeto de protección.

56. Sobre este punto, la Primera Sala ya se ha pronunciado sobre que el modelo médico de discapacidad es incompatible con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues impide reconocerles como titulares de derechos, se diagnostica una deficiencia y se considera que la toma de sus decisiones tiene consecuencias negativas. Ello, pues en este modelo es en el que se basan las figuras que buscan proteger a la persona con discapacidad, mediante la sustitución de su voluntad y la negación de su capacidad jurídica.³⁰

57. En virtud de lo anterior, es claro que **la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es susceptible de afectar a las personas con discapacidad** de la entidad, pues regula aspectos relacionados con la salud mental los cuales, invariablemente, trastocan los derechos humanos de este grupo, por ejemplo, al prever normas que podrían implicar la sustitución de su voluntad y la negación de su capacidad jurídica. Por lo tanto, **el órgano legislativo jalisciense tenía la obligación de consultares en forma previa a la emisión del decreto impugnado.**

58. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 28849/LXIII/22 que expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, se observa lo siguiente:

a) En sesión ordinaria de doce de mayo de dos mil veintidós, el Diputado Abel Hernández Márquez **presentó la "Iniciativa de Ley que abroga la Ley de**

²⁹ Ibidem.

³⁰ **Amparo en revisión 415/2022**, resuelto en sesión de doce de abril de dos mil veintitrés, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, González Alcántara Carrancá (Ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena, en contra, Ministra Ríos Farjat y Ministro Presidente Pardo Rebolledo; **amparo en revisión 410/2012** resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente); Cossío Díaz, Ortiz Mayoitia y Presidente Pardo Rebolledo.



Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios", ante el Pleno del Congreso del Estado.

b) En dicha sesión, **la Asamblea legislativa turnó a las Comisiones** de Higiene, Salud Pública y Prevención de las Adicciones; Educación, Cultura, Deporte y Juventud; y de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo, **para el estudio, análisis y dictamen de la Iniciativa.**

c) El siete de junio de dos mil veintidós, las citadas Comisiones, con el apoyo del diputado Abel Hernández, llevaron a cabo el **Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional.** En su informe, el Congreso del Estado de Jalisco señala que se convocó a todos los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades municipales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores, colegios de profesionistas, organizaciones sociales vinculadas con la salud mental e inteligencia emocional a fin de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de Ley.

d) El trece de octubre de dos mil veintidós, **la Comisión de Higiene, Salud Pública y Prevención de las Adicciones discutió y aprobó el "Dictamen de Decreto que resuelve la Iniciativa de Ley que Abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco** y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios" (en adelante, Dictamen de Decreto).

e) Una vez aprobado el Dictamen de Decreto, se remitió a la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, y a la Comisión de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo para que se adhirieran al mismo o, en su caso, emitieran uno diverso. El catorce de octubre de dos mil veintidós, **dichas Comisiones, respectivamente, se adhirieron al Dictamen propuesto.** Las



Comisiones adherentes remitieron el Dictamen de Decreto a la Coordinación de Procesos Legislativos para que se agendara en la próxima sesión del Congreso del Estado.

f) El catorce de octubre de dos mil veintidós, se llevó a cabo la sesión extraordinaria número setenta y seis del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco en la que **se dio primera lectura del Dictamen de Decreto**, mismo que fue aprobado, por lo que pasó a segunda lectura.

g) El quince de octubre de dos mil veintidós, tuvo verificativo la sesión extraordinaria número setenta y ocho del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco en la que **se dispensó la segunda lectura del Dictamen de Decreto**, toda vez que fueron publicados oportunamente en la Gaceta Parlamentaria. En la sesión, la Presidencia hizo del conocimiento del Pleno que recibió una propuesta de modificación del dictamen la cual se sometió a consideración de las Comisiones dictaminadoras, quienes la aceptaron por lo que se integró al dictamen de referencia. Finalmente, **se discutió y aprobó dicho Dictamen de Decreto**.

h) En esa misma sesión, **se aprobó la "Minuta de Decreto 28849 que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco** y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios".

i) El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, **la Secretaría General de Gobierno remitió la minuta de Decreto 28849/LXIII/22** para que el Gobernador del Estado de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, lo publicara, de conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política de Jalisco.³¹

³¹ **"Artículo 31.** Los proyectos de ley aprobados se remitirán al Ejecutivo, firmados por el presidente y los secretarios del Congreso, o por los diputados que los suplan en sus funciones de conformidad a su Ley Orgánica."



j) El doce de noviembre de dos mil veintidós, **se publicó el Decreto 28849/LXIII/22** que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco; se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco; y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios", en el Periódico Oficial de la entidad.

59. De lo anterior se observa que **en las fases del proceso legislativo no se introdujo la consulta exigida**, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte de un diputado, su turno a las Comisiones legislativas correspondientes para la aprobación del dictamen y posteriormente del Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador de la entidad.

60. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno lo señalado por el Congreso local en su informe en cuanto a que se llevó a cabo el "**Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional**" con la finalidad de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de ley. Sin embargo, dicho ejercicio no puede considerarse como una consulta a las personas con discapacidad o a las organizaciones de personas con discapacidad o que las representen, pues **no cumple con los criterios definidos por este Alto Tribunal en la materia** (que fueron explicados previamente en el apartado de parámetro de regularidad constitucional).

61. Para explicar lo anterior, conviene precisar que el citado Foro de Consulta inició con la emisión de la "Convocatoria" en la que se señaló que podrían participar los ciudadanos, sus organizaciones, las autoridades municipales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, los académicos e investigadores, los colegios de profesionistas, las organizaciones sociales vinculadas a salud mental e inteligencia emocional, e interesados en aportar propuestas y puntos de vista, como se ilustra con la siguiente imagen:



Foro Ley de Salud Mental y Educación Emocional

El Congreso del Estado de Jalisco

Convocan al foro de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional A través del parlamento abierto

El foro de consulta se realizará el día **7 de junio de 2022** a las **10:00** horas en el **Patio Constituyentes** del Congreso del Estado de Jalisco, ubicado en calle Hidalgo 222, Zona centro, Guadalajara, Jalisco.

Podrán participar: Los ciudadanos, sus organizaciones, las autoridades municipales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, los académicos e investigadores, los colegios de profesionistas, las organizaciones sociales vinculados a Salud Mental e Inteligencia Emocional, interesados en aportar propuestas y puntos de vista.

**#LeyPsique
#SaludableMENTE**

Favor de confirmar su asistencia al teléfono 33-36 79 0137 o al correo electrónico abd@congreso.jalisco.gob.mx y media@congreso.jalisco.gob.mx

**Jun
7**



Comisión de Higiene, Salud Pública y Prevención de Adicciones



62. De las constancias proporcionadas por el Poder Legislativo se advierte que se enviaron diversas invitaciones a autoridades estatales del Estado de Jalisco y federales como el Director General de Prevención y Reinserción Social, el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, el Centro Integral de Salud Mental, Protección Civil y Bombero, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Fiscalía General del Estado, las fuerzas armadas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda Pública, la Secretaría General de Gobierno, la Delegación Estatal de la Cruz Roja Mexicana, entre otras. Asimismo, se invitó a asociaciones civiles como el Colegio Estatal de Psicólogos en Intervención de Jalisco, la Asociación Mexicana de Psicólogos y Psicólogos de Jalisco, la Asociación Médica de Jalisco y diversos psicólogos.³²

63. La orden del día del citado Foro de Consulta fue la siguiente:³³

• **10:15-10:20. Bienvenida** – Dip. José María Martínez Martínez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.

• **10:20-10:30. Intervención** – Dip. Abel Hernández Márquez, Convocante del presente foro y autor de la Iniciativa de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional.

• **10:30-10:40. "A qué nos enfrentamos en Salud Mental"** – Dr. Fernando Petersen Aranguren, Secretario de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco.

• **10:40-10:50. "La educación emocional en las niñas, niños y adolescentes"** – Mtro. Juan Carlos Flores Miramontes, Secretario de Educación del Estado de Jalisco.

• **10:50-11:00. "La promoción de la salud mental"** – Dr. Francisco Javier Ramírez Barreto, Director del Instituto Jaliscienses de Salud Mental.

• **11:00-11:05. Intervención Comisión Dictaminadora** – Dip. Ana Angelita Degollado, Presidenta de la Comisión de Higiene, Salud y Prevención de las Adicciones.

³² Informe del Poder Legislativo de Jalisco, Anexo, pp. 496-315 y 321-389.

³³ Ibidem, p. 237.



- **11:05-11:10. Intervención de Comisión Dictaminadora** – Dip. Edgar Enrique Velázquez González, Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte.

- **11:10-11:15. "Educación Emocional"** – Dip. Rocío Aguilar Tejada.

- **11:15-11:20. "Educación Emocional"** – Dip. Lourdes Celenia Contreras González.

- **11:20-11:25. "El suicidio y la sociedad"** – Dip. Flavio Miramontes Montoya, Presidente del Colegio de Psiquiatría, A.C.

- **11:25-11:30. "Retos a los que se enfrentan usuarios y profesionales de la salud mental"** – Lic. Sonia González Arteaga, Coordinadora del CISAME Colotlán.

- **11:30-11:33. "Las personas usuarias y los familiares"** – Dr. Blas S. Jasso Hinojosa, Presidente del Colegio de Psicólogos en Intervención de Jalisco, A.C.

- **11:33-11:35. "Las personas usuarias y los familiares"** – Mtra. Delia Pérez Guerrero, Vicepresidenta del Colegio de Psicólogos en Intervención de Jalisco, A.C.

- **11:35-11:50. Clausura** – Dip. Abel Hernández Márquez.

64. En su informe, el Congreso del Estado de Jalisco informó que participaron "organismos defensores de los derechos humanos de las personas especialistas, investigadores, psicólogos, personas de la sociedad civil y personas que representan algún tipo de enfermedad mental".

65. Posteriormente, se publicaron tres notas en las páginas web del Congreso y del Gobierno del Estado de Jalisco, así como en el blog del Colegio Nacional de Consejeros en las que se informó sobre la realización del Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional.³⁴

³⁴ Informe del Poder Legislativo, p. 14.



66. De lo anterior, este Alto Tribunal advierte que el citado Foro de Consulta **no cumple con las características de ser previo, público, abierto y regular** ya que el Congreso del Estado de Jalisco no estableció reglas ni plazos razonables o procedimientos en la convocatoria para que las personas con discapacidad y las organizaciones que la representan pudieran participar en el proyecto de iniciativa, sino que únicamente se emitió una convocatoria genérica que no tenía mayor contenido sobre la materia que se estaba consultando.

67. La **convocatoria no fue accesible** pues no se realizó con un lenguaje en formato de lectura fácil o claro, no fue adaptado para ser entendible de acuerdo con las necesidades de los distintos tipos de discapacidad y, no se cuenta con información de que se hayan realizado los ajustes razonables requeridos como interpretación en lengua de señas, braille y comunicación táctil, por citar unos. Además, tampoco se observa que durante el trascurso del foro se hayan hecho dichos ajustes.

68. **Tampoco fue informada**, pues no se proporcionó el contenido de la iniciativa a las personas con discapacidad o a las organizaciones que la representan, y no se les informó de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y las consecuencias de las decisiones que se pretendían tomar.

69. Sobre todo, este Alto Tribunal observa que **no hubo una participación directa, significativa ni efectiva de las personas con discapacidad ni de las organizaciones que las representan** toda vez que la convocatoria no se dirigió a ellas, no se enviaron invitaciones a este grupo, y en la realización del Foro no se desprende que alguna de éstas haya podido emitir sus observaciones respecto a la iniciativa de ley.

70. Por lo tanto, **el Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional no cumple con las características establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar que el Congreso jalisciense cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad**, previo a la emisión de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

71. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta



Suprema Corte, radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

72. Este Tribunal Pleno no desconoce que de una lectura empática de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco puede llevar a considerar, *prima facie*, que se buscó establecer previsiones positivas para las personas con discapacidad, como es el promover la calidad y el acceso a los servicios de salud mental en la entidad, de manera equitativa, eficiente y orientada, o garantizar a las personas su integración en la comunidad, eliminando toda forma de discriminación y estigmatización, y que su invalidez por falta de consulta implicaría, en principio, la extracción del orden jurídico de esas disposiciones que pudieran constituir un avance en los derechos de estos grupos.

73. Sin embargo, el derecho a la consulta resulta fundamental en este caso, pues implica el respeto de la dignidad de las personas con discapacidad para que ellas determinen cuál es la forma ideal de salvaguardar su salud mental y garantizar sus derechos, para que les sea realmente funcional. Por ende, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados, representaría de facto la supresión del carácter obligatorio del derecho a la consulta establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

74. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la emisión de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil veintidós, **vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

75. En consecuencia, en virtud de que la ley impugnada regula cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez total.**



VI. EFECTOS

76. El artículo 73 en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

77. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la totalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós.

78. Cabe señalar que el Decreto 28849/LXIII/22 también reformó los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación y el diverso 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos del Estado de Jalisco, sin embargo, la Comisión accionante únicamente impugnó la constitucionalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional de la entidad, por lo que **la declaratoria de invalidez sólo se limita a esta última ley.**

79. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos **a los doce meses** siguientes de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el órgano legislativo local cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo.

80. Vinculación al Congreso local. Se vincula al Congreso del Estado de Jalisco para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el Considerando Quinto de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la legislación correspondiente.



81. El plazo establecido permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Jalisco atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con la ley declarada inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VII. DECISIÓN

82. 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 la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VI de esta sentencia.

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

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento (votación realizada en la sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez parcial del ordenamiento. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.



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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco para que lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados por esta Suprema Corte y emita la legislación correspondiente. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 164/2022.

En sesiones de siete, nueve y treinta de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para



el Estado de Jalisco, publicada el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad.

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de ocho votos, se declaró la inconstitucionalidad de toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco,¹ al considerar que el Congreso Local no cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad, previo a emitir dicha Ley.

Si bien estoy de acuerdo con la conclusión a la que llegó el Tribunal Pleno, en el presente voto desarrollaré mi opinión sobre la discusión suscitada respecto de la invalidez de toda la ley y no solamente determinados artículos de ésta.

Proyecto original. En el proyecto original, se proponía invalidar toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, pues no se había llevado la consulta a las personas con discapacidad previo a emitir dicha norma, a pesar de que el Congreso local tenía la obligación de hacerlo toda vez que se regulaban aspectos relacionados con la salud mental, los cuales estaban vinculados con los derechos humanos de este grupo.

No obstante, en la discusión de los días siete y nueve de noviembre de dos mil veintitrés, sólo seis Ministros y Ministras estuvimos de acuerdo con la invalidez total de la norma impugnada.² El resto de los integrantes del Pleno si bien estuvieron de acuerdo con que debió haberse consultado a las personas con discapacidad, consideraron que solo procedía la invalidez de aquellas normas que a su criterio impactaban directamente sobre los derechos de este grupo, específicamente, del Capítulo Cuarto "De la Atención a Personas en Situación Vulnerable" del Título Segundo "Usuarios del Servicio", correspondiente a los artículos 40 a 43.

Proyecto sustituto. Como consecuencia de lo anterior, la Ministra Ponente presentó una propuesta alterna, en la cual se proponía invalidar parcialmente la ley impugnada, al considerar que de una lectura puntual del todo el cuerpo nor-

¹ Aprobado por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. El Ministro Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa si bien estuvieron de acuerdo con que debía consultarse a las personas con discapacidad, consideraron que solo debía invalidarse los artículos 40 a 43 y no toda la ley impugnada.

² Voto a favor de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.



mativo, sólo los artículos 40 a 43 podían tener una afectación preponderante respecto de este grupo.

Tras discutir y analizar esta nueva propuesta en la sesión de treinta de noviembre de dos mil veintitrés, cuatro Ministros y Ministras estuvieron de acuerdo con invalidar parcialmente la ley impugnada.³ En cambio, la mayoría seguíamos considerando que debía invalidarse la totalidad de la norma.⁴

Con la finalidad de alcanzar un consenso, dos Ministros de la minoría sumaron su voto a la invalidez total de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

En ambos proyectos, me posicioné por la invalidez de toda la ley pues, a mi consideración, ésta trastocaba de manera transversal los derechos de las personas con discapacidad, lo que hacía imposible fragmentar su estudio y limitar su análisis en lo individual de aquellas normas que hacen alusión expresa a este grupo.

Antes que nada, vale la pena destacar que la resolución de este asunto se basa en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, donde se analizó la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla. En aquella ocasión, la Comisión Nacional accionante solo había impugnado la constitucionalidad de determinados artículos de la ley al considerar la regulación sobre el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiatra. vulnera los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, al consentimiento informado, libertad y seguridad personal y no discriminación de las personas con discapacidad.

No obstante, el Tribunal Pleno en suplencia de la queja advirtió que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta a las personas con discapacidad. En este sentido, se determinó que debía invalidarse toda la ley por falta de consulta a las personas con discapacidad, toda vez que a partir de su objeto se podía desprender que en su **totalidad** incidía en los derechos de este grupo pues era el marco jurídico particular de protección del derecho a la salud mental y regulaba las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental; meca-

³ Ministra Esquivel Mossa y Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

⁴ Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.



nismos para el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental, y garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento.⁵

En ese sentido, tal como la mayoría resolvimos el precedente en cuestión,⁶ en este caso la ley afecta e incide de manera diferenciada en las personas con discapacidad, al regular el derecho a la salud mental y establecer las bases para el acceso a los servicios de salud, los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Por lo tanto, la ley sí es susceptible de afectarles a pesar de que no se les mencione expresamente en todo el cuerpo normativo.

En contraste, un análisis fragmentado de la ley y ceñirnos únicamente a las normas que hagan alusión expresa a las personas con discapacidad, les privaría a éstas de manifestar su opinión sobre todas las normas que son susceptibles de afectarles.

Además, en todo caso, el Capítulo Cuarto "De la atención a personas en situación vulnerable" del Título Segundo, que comprende los artículos 40 a 43, que se proponía invalidar en el proyecto alterno, eran las normas que menos incidían directamente en las personas con discapacidad, pues se abordaban otro tipo de grupos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, el artículo 40 refiere a los programas para atender el abuso infantil, acoso sexual, bullying, violencia familiar, entre otros;⁷ y, el artículo 41 refiere a las personas en pobreza extrema y/o en situación de calle.⁸ En cualquier caso, existían otras normas que im-

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, siete de junio de dos mil veintidós, párr. 57.

⁶ Mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas.

⁷ "**Artículo 40.** Las autoridades que integran el Consejo Estatal de Salud Mental se coordinarán, según su ámbito de competencia, para el diseño e implementación de programas de: promoción de la salud mental, prevención de padecimientos, rehabilitación psicosocial; detección precoz y prevención temprana de diferentes problemáticas infantiles como abuso infantil, acoso sexual, bullying, violencia familiar, entre otros."

⁸ "**Artículo 41.** Los servicios públicos de salud mental darán atención especializada a personas usuarias en todas las etapas de la vida buscando dar prioridad a las personas de grupos vulnerables, pobreza extrema y/o en situación de calle, de emergencia o de desastres. Para tal efecto, deberán vincularse y trabajar en coordinación con asociaciones que atienden a estos grupos vulnerables."



pactaban más en la esfera de derechos de las personas con discapacidad, por ejemplo, el Capítulo Quinto "Del internamiento en instituciones de salud públicas y privadas" del Título IV, pues las personas con discapacidad son un grupo que históricamente ha sido sometido a estos internamientos forzados bajo el modelo médico de la discapacidad.

Aunado a lo anterior, ha sido mi criterio que con el sólo hecho de haber una afectación, sea indirecta o directa, es suficiente para que se actualice el derecho de las personas con discapacidad a la consulta previa, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 168/2021 mencionada en párrafos anteriores.

Por todo lo anterior, estimo que debe de invalidarse toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, toda vez que a partir de su objeto se desprende que en su totalidad incide en los derechos de las personas con discapacidad y, por lo tanto, sí debía haberse consultado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintitrés.

Mi concurrencia es para expresar que la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco no debió ser total, sino que únicamente se debieron invalidar los artículos 40 a 43 que integran el Capítulo Cuarto denominado "*De la Atención a Personas en Situación Vulnerable*"; los cuales abordan las siguientes temáticas:

- La coordinación del Consejo Estatal de Salud Mental para la promoción de la salud mental, y la prevención y rehabilitación de sus padecimientos; así como la detección precoz de violencia contra la infancia y dentro de la familia.
- La atención especializada a personas de grupos vulnerables, y la coordinación con asociaciones que los atienden.



- La coordinación entre el Instituto Jalisciense de Salud Mental y la Secretaría de Educación (local) para un plan de asignaturas, estrategias y programas de salud mental en todos los niveles educativos, para identificar y prevenir algún tipo de afectación en la salud mental en las niñas, niños y adolescentes.
- El estatus de los programas y protocolos de promoción y prevención de salud mental para las escuelas, y la obligación de brindar atención oportuna a las personas que sugieran sintomatología de enfermedad mental.

Como se aprecia, esas cuatro disposiciones son susceptibles de afectar a las personas con discapacidad, en tanto regulan aspectos relacionados con las personas que presentan alguna discapacidad mental, de ahí que el Congreso del Estado de Jalisco tenía la obligación de consultar, en forma previa a la emisión del decreto impugnado, a ese sector de la población y a sus organizaciones representativas.

Por tanto, bajo mi óptica, tales preceptos eran los únicos que debieron ser invalidados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió el asunto que se indica, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, por la omisión de consultar a las personas con discapacidad previo a su emisión.

Si bien, compartí la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en cuanto a la invalidez de la ley, voté en contra y anuncié un voto particular en lo relativo a dos efectos específicos.



Razones del voto particular

A mi juicio, es procedente vincular al Congreso a legislar cuando estamos frente a una omisión legislativa derivada de un mandato constitucional. En ese sentido, no hay obligación del Congreso para legislar sobre la materia de las normas, cuando éstas no derivan de una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio.

Lo anterior, es lo que daría pauta para vincularle a emitir una regulación específica, y no así cuando la emisión de las normas fue en ejercicio de facultades potestativas propias del legislador. En ese caso, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales, serán ellos quienes decidan o no ejercer libremente sus competencias para volver a legislar.

En ese marco, si el Congreso volviera a regular sobre el contenido de normas invalidadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendría que hacerlo sin incurrir nuevamente en los vicios advertidos.

Así, si en el presente asunto, la emisión de la ley impugnada no deriva de un mandato constitucional, sino que se realizó en ejercicio potestativo de la facultad legislativa del Congreso, no considero que sea procedente la vinculación que contiene la sentencia.

Además, también estuve en contra de que se postergara por doce meses los efectos de la invalidez de la sentencia, puesto que, si no existe el deber de legislar, no tiene caso postergar los efectos de la invalidez por el plazo mencionado, además de que conceder ese plazo, permite que se encuentre vigente, aunque sea de forma temporal, una norma que se declaró inconstitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 164/2022.

En sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de



la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto número 28849/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós. Esto, porque el legislador local omitió llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad, previo a la expedición de dicho ordenamiento, lo que constituye una violación directa a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como lo expuse en las sesiones correspondientes, considero que en este caso resultaba adecuado declarar la invalidez únicamente de determinados artículos del ordenamiento impugnado, tomando en cuenta que no todas sus disposiciones afectaban de manera diferenciada a las personas con discapacidad, sino que existían porciones claramente identificables dirigidas a regular, en términos generales, aspectos relacionados con el "*bienestar mental*" de los destinatarios previstos en el Título II, entre los que se incluye a niñas, niños y adolescentes; personas en situación vulnerable; personas adultas mayores; así como personas en centros de reinserción social y especializados para adolescentes.

Por ello, me posicioné por la declaratoria de invalidez de las disposiciones relacionadas con el "*internamiento de personas*", en concreto, los artículos 20, fracción VIII; 28; 34; y 39; el capítulo quinto, denominado "*Del internamiento en instituciones de salud públicas y privadas*" del Título IV, que comprende los diversos 95 a 115; así como el artículo 125, último párrafo, parte final, todos de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

Con independencia de lo anterior, en la votación me sumé a la postura de declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, con el objeto de que se alcanzara la mayoría calificada necesaria para tal efecto y evitar que se desestimara la acción de inconstitucionalidad. Esto, considerando que, por unanimidad, los integrantes del Tribunal Constitucional consideramos que por lo menos ciertas porciones del ordenamiento combatido debieron ser materia de consulta previa –la cual no se realizó–, por lo que, en estas condiciones, advertí que en este caso la declaratoria de invalidez integral resultaba lo más adecuado para garantizar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE 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 PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

V. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. TIENEN UNA DOBLE FACETA, INDIVIDUAL Y SOCIAL, QUE EXIGE QUE LOS INDIVIDUOS NO VEAN IMPEDIDA SU POSIBILIDAD DE MANIFESTARSE LIBREMENTE, Y QUE SE RESPETE SU DERECHO COMO MIEMBROS DE UN COLECTIVO A RECIBIR CUALQUIER INFORMACIÓN Y A CONOCER LA EXPRESIÓN DEL PENSAMIENTO AJENO.

VI. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

VII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. REGLAS Y CONDICIONES PARA SU LIMITACIÓN.

VIII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CONDICIONES PARA ESTABLECER RESPONSABILIDADES ULTERIORES COMO LÍMITES DE AQUÉLLA.

IX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.



X. PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

XI. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. IMPLICA QUE EL DERECHO PENAL DEBE SER EL ÚLTIMO RECURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES FRENTE A LOS ATAQUES MÁS GRAVES QUE PUEDAN SUFRIR.

XII. DELITO DE ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE JALISCO. EL QUE SANCIONA LAS CONDUCTAS DE ORGANIZAR, INCITAR, PROMOVER O PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DE CIERRE, BLOQUEO U OBSTACULIZACIÓN PARCIAL O TOTAL DE LA VÍA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN ESTATAL O MUNICIPAL, POR CUALQUIER MEDIO MASIVO O REDES SOCIALES, CON LA FINALIDAD DE HACER PROMOCIÓN PERSONAL, RESULTA SOBREINCLUSIVO Y NO PRESENTA UNA PRECISIÓN SUFICIENTE PARA EVITAR SANCIONAR EL EJERCICIO VÁLIDO DE LIBERTADES AMPARADAS EN DERECHOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 125 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XIII. DELITO DE ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE JALISCO. EL QUE SANCIONA LAS CONDUCTAS DE ORGANIZAR, INCITAR, PROMOVER O PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DE CIERRE, BLOQUEO U OBSTACULIZACIÓN PARCIAL O TOTAL DE LA VÍA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN ESTATAL O MUNICIPAL, POR CUALQUIER MEDIO MASIVO O REDES SOCIALES, CON LA FINALIDAD DE HACER PROMOCIÓN PERSONAL, RESTRINGE LOS ALCANCES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN AL ESTABLECER CUÁLES MENSAJES PUEDEN SER PERMISIBLES EN EL ESPACIO PÚBLICO Y CUÁLES NO MERECE TOLERANCIA POR PARTE DE LA SOCIEDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 125 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XIV. DELITO DE ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE JALISCO. EL QUE SANCIONA LAS CONDUCTAS DE ORGANIZAR, INCI-



TAR, PROMOVER O PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DE CIERRE, BLOQUEO U OBSTACULIZACIÓN PARCIAL O TOTAL DE LA VÍA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN ESTATAL O MUNICIPAL, POR CUALQUIER MEDIO MASIVO O REDES SOCIALES, CON LA FINALIDAD DE HACER PROMOCIÓN PERSONAL, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, AL RESPONSABILIZAR AL GOBERNADO AL CONOCIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO APLICABLE, ASÍ COMO SU INTERRELACIÓN PARA DETERMINAR EN QUÉ MOMENTO SU EJERCICIO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN AFECTA LA MOVILIDAD DE TERCEROS EN ALGUNA FORMA SANCIONABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 125 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 125 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 125 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 159/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,



adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** El dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH", en adelante) presentó su demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Las autoridades respectivas son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** Se impugna el artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

4. **Concepto de invalidez.** La CNDH formula un único concepto de invalidez en el que señala que el artículo 125 Bis impugnado contiene una descripción típica demasiado amplia y ambigua que genera inseguridad jurídica a los destinatarios y permite castigar conductas amparadas constitucionalmente bajo los derechos de libertad de expresión y reunión. Asimismo, sostiene que se vulneran el principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y última ratio.

5. La promovente sostiene que el término "vía pública de comunicación estatal o municipal", previsto en el precepto impugnado, debe ser entendido en términos de la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco, es decir, como todos aquellos espacios públicos del Estado y sus municipios a través de los cuales pueden transitar peatones, ciclistas y vehículos tanto particulares como de transporte público.

6. En este sentido, el legislador local determinó sancionar con pena privativa de la libertad, multa y trabajo en favor de la comunidad a la persona que organice, incite, promueva o participe en alguna actividad que implique el cierre, bloqueo u obstaculización total o parcial de dichas vías, con la finalidad de hacer



promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales. Y si bien, se pretendió atender como finalidad la eficiencia en tiempos de traslado y evitar afectaciones al derecho a la movilidad; lo cierto es que la norma resulta ser una disposición amplia, ambigua y sobreinclusiva que vulnera diversos derechos humanos, además de no generarse un daño grave a la sociedad con la conducta punible.

7. El concepto de invalidez expuesto por el accionante se divide en tres aspectos que considera vulnerados.

8. **Derechos a la libertad de expresión y reunión.** La CNDH argumenta que el precepto impugnado inhibe los derechos a la libertad de expresión y reunión con el pretexto de garantizar el adecuado tránsito de las personas por las vías de comunicación estatales y municipales. Esto, pues la norma comprende un amplísimo margen de aplicación, permitiendo la sanción de personas que por cualquier motivo lícito busquen obtener la aprobación o difusión social por medio de campañas de promoción, por el único hecho de afectarse el tránsito o la movilidad de terceros.

9. El legislador omitió considerar que el ejercicio de estas libertades puede causar molestias en espacios públicos, pero las mismas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población al ser manifestaciones admisibles de las ideas en una sociedad democrática, plural y respetuosa de los derechos humanos. Enfatizando que el uso o apropiación del espacio público constituye un cauce para que las personas puedan expresar eficazmente sus ideas, pensamientos, inconformidades o reclamos.

10. En este sentido, la norma impugnada no supera un *escrutinio estricto de proporcionalidad*, toda vez que no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática en tanto la restricción no es instrumental para satisfacer los intereses que pretende proteger, y entre las opciones para alcanzar el fin pretendido, la restricción establecida no es aquella que restringe en menor escala los derechos de libertad de expresión y reunión.

11. Lo anterior es así ya que la sanción penal no es una medida necesaria para lograr el adecuado tránsito de las personas, existiendo una serie de alternativas para evitar sacrificar de forma irrazonable un derecho sobre otro.



12. Las conductas que pueden ser válidamente sancionadas deben realizarse de forma violenta y tener un objeto ilícito o provocar la alteración del orden público, de tal forma que la afectación a derechos de terceros resulte desproporcionada y deban ser prohibidas. No obstante, la descripción típica del precepto impugnado carece de claridad y precisión permitiendo la punibilidad de conductas constitucionalmente protegidas.

13. El precepto impugnado en sí mismo prohíbe aquellas campañas de difusión personal lícitas amparadas por la libertad de expresión y de reunión, e inclusive por los derechos de petición, a votar, y a ser votado.

14. **Derecho a la legalidad.** La CNDH considera que la norma impugnada también transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en tanto su amplitud permite sancionar penalmente manifestaciones legítimas de los derechos de libertad de expresión y reunión.

15. La conducta típica carece de claridad, dado que: 1) prohíbe una diversidad de actividades que pueden tener la finalidad de hacer promoción personal y que no están prohibidas por el régimen constitucional, 2) contiene una multiplicidad de conductas como puede ser la obstaculización, la afectación o el cierre, y que pueden aplicarse indiscriminadamente; 3) no se precisa si la promoción personal debe ser propia o puede ser de otra persona o la forma de acreditar que se lleva a cabo tal conducta; y, 4) se establece que las conductas solamente serán punibles cuando se realicen en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables, sin precisar al ciudadano cuáles serán todos los supuestos válidos.

16. Es decir, la norma impugnada es amplia, vaga e imprecisa, lo que no permite descifrar cuáles serán las actividades permitidas con suficiente claridad.

17. **Principio de mínima intervención del derecho penal.** Finalmente, la CNDH sostiene que la norma impugnada vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal (o de última *ratio*), toda vez que el Congreso local debió acudir a otras medidas legislativas que resultaran menos lesivas en los derechos de las personas para proteger el bien jurídico que pretende tutelar, ya que la sanción penal no es estrictamente indispensable para lograrlo.



18. Las conductas previstas por la norma no pueden calificarse de manera genérica como contrarias a la ley penal, sino que únicamente en circunstancias particulares, principalmente en aquellos casos donde se promuevan discursos de odio o se lleven a cabo conductas delictivas, será cuando podrá establecerse una sanción ulterior.

19. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 159/2022 y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor.

20. **Auto de admisión.** Mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco a fin de que rindieran el informe correspondiente.

21. **Informe del Congreso del Estado de Jalisco.**¹ En su informe, el Poder Legislativo local indica que la adición del artículo 125 Bis al Código Penal local no conlleva una restricción al derecho a la libertad de expresión pues pretende la sanción de conductas individuales que tengan como finalidad la promoción personal en medios masivos o redes sociales, es decir, sanciona una conducta única y particular en la que se organice, incite, promueva o participa en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal solamente con dicha finalidad; además, el precepto exige que se produzca la afectación a la movilidad de terceros en contravención de las disposiciones aplicables.

22. Al respecto, considera que el precepto impugnado pretende proteger el derecho al libre tránsito, que puede verse afectado por conductas de individuos que, en un afán de promoción personal, someten a la ciudadanía a sus capri-

¹ Recibido vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecisiete de enero de dos mil veintitrés.



chos y ocurrencias mediante el cierre de vía de comunicación. Así, la norma no se relaciona con el derecho de las personas a manifestarse libremente, expresar ideas o desplegar su discurso.

23. Por otra parte, el Congreso local sostiene que el precepto impugnado tipifica debidamente la conducta antijurídica punible, pues deben concurrir las condiciones de: 1) el bloqueo de las vías de comunicación, 2) con la finalidad de la promoción personal en medios masivos de un individuo; y, 3) el nexo de causalidad entre ambos supuestos. Con esto, el legislador definió con claridad tanto al sujeto como la conducta punible, condicionando la aplicación de la pena a la existencia simultánea del acto y el propósito de realización de la conducta. Inclusive, el margen de la sanción prevista permite la individualización por parte del juzgador.

24. La norma satisface el principio de taxatividad porque define con suficiente precisión las conductas prohibidas y las sanciones que se impondrán a quienes incurrir en ellas, además, contiene todos los elementos esenciales del tipo penal, de tal forma que el ciudadano conozca con claridad lo que se encuentra prohibido.

25. Aclara que, para la determinación de cuál es la "vía pública de comunicación estatal o municipal", no debe atenderse a la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte local, invocada por el promovente, sino que es un aspecto que queda a juicio del juzgador en cada caso.

26. Por último, el Congreso local sostiene que la norma impugnada no transgrede el principio de mínima intervención penal. La facultad para regular y calificar conductas antisociales que merezcan un tipo penal corresponde, por mandato constitucional, a los poderes legislativos locales, lo cual se materializa en el artículo 35 de la Constitución local.

27. El artículo 125 del Código Penal local ya preveía la conducta sancionable en la norma impugnada de manera general, al regularse los ataques a las vías de comunicación, esto es, se presupone la validez del artículo 125 Bis y el cumplimiento del principio de mínima intervención, toda vez que el Código ya



preveía con anterioridad la imposición de penas a quien impida u obstaculice el funcionamiento de las vías de comunicación. El precepto impugnado únicamente actualiza una norma anterior a la nueva realidad que ha surgido en el Estado, tal y como se detalla en la exposición de motivos.

28. Informe del Poder Ejecutivo local.² El Ejecutivo local considera que cumplió a cabalidad los actos que le corresponden respecto de la promulgación del Decreto cuya invalidez se reclama, de conformidad con los artículos 31, 32, 46 y 50 de la Constitución local. Aunado a lo anterior, sostiene que, la adición del artículo 125 Bis al Código Penal local es una atribución del Congreso de Jalisco, mediante la cual buscó prohibir una conducta específica con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la movilidad, en términos del artículo 4, párrafo decimoséptimo, de la Constitución Federal.

29. Auto por el que se tienen rendidos los informes. En un auto de diez de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados y otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.

30. Alegatos. Mediante escrito presentado el diez de abril de dos mil veintitrés la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.

31. Opinión del Fiscal General de la República. El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno.

32. Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal no formuló opinión alguna.

33. Cierre de instrucción. Visto el estado procesal de los autos, el doce de abril de dos mil veintitrés, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

² Recibido vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.



II. COMPETENCIA

34. 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,³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ y el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno.⁵ Ello es así, toda vez que la CNDH controvierte una norma local que estima violatoria de diversos derechos humanos.

III. OPORTUNIDAD

35. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial la norma general o tratado internacional impugnado.⁶

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

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **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."

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 105. ...

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



36. El artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco fue adicionado mediante el Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diecinueve de octubre de dos mil veintidós. En ese sentido, el plazo para su impugnación transcurrió del veinte de octubre al dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

37. En el caso, la demanda de la CNDH se recibió vía buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós. Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

38. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, o de tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.⁷

39. Dado que en la demanda la CNDH impugna una norma del Código Penal local por estimar que vulnera, entre otros, los derechos a la libertad de

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 ..."

⁷ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y 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."



expresión y reunión, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

40. Ahora bien, el artículo 11, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional,⁸ establecen que el promovente debe acudir al procedimiento a través de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. Asimismo, que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

41. Suscribe la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su Presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.⁹ Por lo tanto, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. En su informe, el Poder Legislativo sostiene que se debe sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad toda vez que el promovente no presenta un razonamiento de fondo para desvirtuar la constitucionalidad de la

⁸ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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."

⁹ "**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 vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."



norma. Así, pretende la defensa de un derecho humano que no guarda relación alguna con el artículo impugnado.¹⁰

43. La causal de improcedencia planteada se considera infundada toda vez que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, pues la afectación o no a un derecho humano únicamente puede determinarse mediante el estudio pormenorizado respectivo.¹¹

44. Al no haberse planteado otra causal de improcedencia, ni advertirse alguna de oficio, corresponde estudiar el fondo de la cuestión planteada.

VI. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

45. De conformidad con el artículos 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹² se precisa que, de una lectura integral de la demanda, el concepto de invalidez planteado por la CNDH versa únicamente sobre la invalidez del **artículo 125 Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco**.

VII. ESTUDIO DE FONDO

46. A fin de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 125 Bis del Código Penal local, en primer lugar, **(A)** se abordará el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho a la libertad de expresión, enseguida, **(B)** se analizará si en el caso concreto la norma impugnada cumple con tales mandamientos.

¹⁰ Páginas 22 y 23 del informe del Poder Legislativo local.

¹¹ Resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro: 181395.

¹² **Artículo 41**. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



A. Parámetro de regularidad constitucional

El derecho a la libertad de expresión y su relación con la libertad de reunión y la protesta social

47. El derecho a la libertad de expresión se encuentra previsto, entre otros, en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal,¹³ 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁴ así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁵

¹³ **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. ..."

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

¹⁴ **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 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."

¹⁵ **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



48. Esta Suprema Corte de Justicia ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho que tiene una dimensión individual y también una dimensión social o colectiva.¹⁶ Ello es así porque este derecho no se limita a ser un vehículo para la libre expresión y autorrealización individual. Además de ello, tutela el que todas las personas, como miembros de un colectivo, puedan recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que resulta necesario para que la sociedad esté adecuadamente informada y sea auténticamente libre. En gran medida por esta dimensión social, se ha señalado que la libertad de expresión es una piedra angular de nuestra democracia constitucional.

49. En efecto, la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En la dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. A su vez, la dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico.¹⁷

"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."

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, página 33.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, página 101; reiterado en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, párrafos 167 y 168.



50. Debe tenerse en cuenta que la libertad de expresión, como garantía para la realización de otros derechos y libertades, tiene una íntima relación con los derechos de asociación, reunión, petición, o votar y ser votado, entre otros, al constituir un elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país, constituyéndose en ocasiones como premisa indispensable para poder ejercer plenamente tales derechos.

51. En este sentido, dada su íntima relación, cabe señalar que la libertad de expresión se encuentra íntimamente ligada con la libertad de reunión prevista en el artículo 9o. de la Constitución Federal¹⁸ y 15 de la Convención Americana,¹⁹ que consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse intencional y temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público con un propósito concreto, pacíficamente, y con un objeto lícito, sin que se forme una persona jurídica autónoma.²⁰ Abarcando cualquier tipo de motivación, sea esta religiosa, cultura, social, económica, deportiva, política, etcétera, como podría darse a través de marchas, plantones, manifestaciones, procesiones o peregrinaciones, entre muchas otras.²¹

52. Una peculiaridad de la libertad de expresión consiste en que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de la reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son formas de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expre-

¹⁸ **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."

¹⁹ **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."

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 64/2019, párrafo 170.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párrafo 192.



sarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos.

53. Al respecto, los Estados deben actuar sobre la base de que las protestas o manifestaciones públicas son lícitas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público, a través de un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, considerando las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública. Los participantes en congregaciones públicas tienen tanto derecho de utilizar los espacios públicos durante un periodo razonable como cualquier otra persona. El uso del espacio público como parte de la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular.²²

54. Es decir, el ejercicio de las libertades de expresión y reunión en espacios públicos implica necesariamente cierta interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos. No obstante, las molestias que puedan generarse en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población.²³

55. El legislador no debe llegar al extremo de penalizar *per se* cualquier manifestación en la vía pública cuando éstas se realizan en el marco de los derechos enunciados, por el contrario, debe generar normas que faciliten los medios necesarios para que las personas puedan expresarse, pues constituye una obligación ineludible para las autoridades tolerar toda actitud o comportamiento que no dañe o ponga en peligro a otras personas o bienes jurídicamente tutelados, conforme a las posibles limitaciones bajo el parámetro de regularidad.

56. También debe señalarse que la existencia de disposiciones sobreinclusivas, que faciliten la detención y privación de libertad de una persona, basada exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no pueden considerarse proporcionales. Aunado a que tienen el efecto inmediato

²² Acción de inconstitucionalidad 64/2019, párrafos 178 y 179.

²³ Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno, página 74.



de impedir el ejercicio del derecho a la protesta social de la persona detenida y generar un efecto inhibitorio respecto a la participación del resto de la población en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social.

57. Inclusive, este Alto Tribunal ha señalado que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en la Constitución Federal ni en las disposiciones convencionales relevantes.

58. Por último, la libertad de expresión también comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.

Las restricciones a la libertad de expresión

59. La amplitud con la que se protege la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de un derecho absoluto, su papel fundamental en la autorrealización individual y, sobre todo, la especial importancia de su dimensión social, en el adecuado funcionamiento de nuestra democracia exigen que sus restricciones o limitaciones cumplan con reglas y requisitos especiales para poder considerarse legítimas.

60. Una de estas reglas, de una importancia fundamental, es la prohibición de censura previa del ejercicio de la libertad de expresión, prevista en los artículos 7o. de la Constitución Federal y 13.2 de la Convención Americana. Conforme a estos artículos, las restricciones o limitaciones a la libertad de expresión únicamente pueden consistir o tener como consecuencia la imposición de responsabilidades ulteriores al ejercicio del derecho.



61. Sin embargo, no toda responsabilidad ulterior es admisible, sino que están sujetas a diversas condiciones, las cuales deben interpretarse de modo estricto.²⁴

62. En este sentido, las responsabilidades ulteriores deben satisfacer: **a)** la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas por ley, incluyendo su definición expresa y taxativa; **b)** la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas; y, **c)** que la medida sea necesaria para asegurar los mencionados fines.²⁵ Por otra parte, como límites del derecho se prevé: **i)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y **ii)** la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral pública.²⁶

63. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:²⁷

a) Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, una norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

b) Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

²⁴ Acciones de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de seis de julio de dos mil quince, páginas 51 y 52; y 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, páginas 39 y 40.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil catorce, página 21. Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (Opinión Consultiva), OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párrafo 39. Corte IDH, Caso Lagos del Campo vs Perú (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340, párrafo 102.

²⁶ Artículos 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, párrafos 89 a 91, reiterado en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil catorce, páginas 22 a 23.



c) Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

64. Aunado a lo anterior, debe reiterarse, las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. No por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos, permite considerarse que la congregación ya no es pacífica ni lícita.

65. Lo que torna ilícita y no pacífica una concentración de personas es la existencia real de actos delictivos o la existencia o inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Inclusive, los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por individuos no deben privar al resto de las personas pacíficas de su derecho a la libertad de expresión y reunión. Es decir, las responsabilidades por el ejercicio del derecho no pueden establecerse de forma previa, y al surgir ulteriormente, éstas deben dirigirse a los individuos en particular que cometan acciones punibles y no al grupo de personas que ejercen sus derechos de forma pacífica.

66. Tan es así, que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 64/2019, este Tribunal Pleno señaló que la policía, en cuanto al control de las manifestaciones y la posibilidad del uso de la fuerza debe ser capaz de diferenciar entre reuniones lícitas y pacíficas, reuniones ilícitas, pero no violentas, y reuniones violentas, precisando diferentes niveles de actuación.²⁸

²⁸ Párrafos 185 a 189 de la sentencia.



Libertad de expresión en las normas penales y el principio de taxatividad

67. Las normas que restringen la libertad de expresión, sobre todo aquellas en materia penal, deben ser especialmente diseñadas para cumplir con las exigencias del principio de taxatividad a fin de evitar su aplicación arbitraria. La taxatividad, como vertiente del principio de legalidad en materia penal, previsto en el artículo 14 constitucional, exige que las conductas típicas y las penas aplicables estén redactadas en las normas penales de manera clara, precisa y exacta. Si bien no se obliga al legislador a redactar las normas penales con la mayor precisión imaginable, ni a definir cada palabra que utiliza al redactar el tipo penal, sí requiere un suficiente grado de claridad y precisión para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma penal, así como para que sus destinatarios puedan conocer, de antemano, las posibles consecuencias de sus actos.²⁹

68. Ello es congruente con lo determinado por la Corte Interamericana respecto de la interpretación del artículo 13.2 de la Convención Americana en la Opinión Consultiva 5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas,³⁰ además que tal criterio ha sido reiterado en múltiples asuntos contenciosos como el Caso

²⁹ Véanse la tesis jurisprudencial 54/2014, emitida por la Primera Sala, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131 y registro: 2006867; asimismo, la tesis jurisprudencial 24/2016, emitida por la Primera Sala, de rubro "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.", consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802 y registro: 2011693.

³⁰ Corte IDH, OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Seria A No. 5.

"39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

"a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,

"b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,

"c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y

"d) Que esas causales de responsabilidad sean 'necesarias para asegurar' los mencionados fines. "Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2."



Palamara Iribarne contra Chile³¹ o en el Caso Fontevecchia y D'Amico contra Argentina.³²

69. La aplicación del principio de taxatividad a las normas que establecen restricciones ulteriores a la libertad de expresión tiene como función primordial evitar que éstas tengan un efecto inhibitorio o de autocensura excesivo. Si las personas no pueden prever de antemano si serán sancionadas por expresarse, se corre el riesgo de que, con tal de evitar la sanción, decidan callar, en perjuicio tanto de su derecho individual de expresión como del derecho colectivo de todas las personas de conocer el pensamiento ajeno y estar debidamente informadas. Este efecto inhibitorio o autocensura es especialmente problemático cuando incide en discursos que se han reconocido como especialmente protegidos,

³¹ Corte IDH, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135. "79. La Corte considera importante reiterar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la Convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Las causales de responsabilidad ulterior deben estar expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley, ser necesarias para asegurar 'el respeto a los derechos o a la reputación de los demás' o 'la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas', y no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Asimismo, la Corte ha señalado anteriormente que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita."

³² Corte IDH, (Fondo Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238. "89. La Corte recuerda que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de expresión y solamente para lograr los fines que la propia Convención señala. La definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa. No obstante, el grado de precisión requerido a la legislación interna depende considerablemente de la materia. La precisión de una norma civil puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que la primera está destinada a resolver. No puede exigirse que la norma civil, al contrario de lo que usualmente ocurre con las normas penales, prevea con extrema precisión los supuestos de hecho que puedan presentarse; ello impediría que la norma civil resolviera una innumerable cantidad de conflictos que la realidad ofrece en forma permanente y que resulta de imposible previsión para el legislador.

"90. La Corte considera que la ley debe estar formulada con precisión suficiente para permitir a las personas regular su conducta, de manera de ser capaces de prever con un grado que sea razonable, de acuerdo a las circunstancias, las consecuencias que una acción determinada puede conllevar. Como ha sido señalado, si bien la certeza en la ley es altamente deseable, ello puede traer una rigidez excesiva. Por otra parte, la ley debe ser capaz de mantenerse vigente a pesar de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes están formuladas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica."



como el discurso político y el que expresa elementos esenciales de la identidad o dignidad personal.

70. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la magnitud del efecto inhibitorio de una restricción ulterior a la libertad de expresión depende de la gravedad de la sanción. En general, resultará mayor el efecto inhibitorio de una norma que sanciona en ciertos supuestos la expresión con medidas privativas de la libertad, en contraste con normas que únicamente prevén la imposición de una multa, trabajos a favor de la comunidad, o una amonestación.

71. Entonces, las normas que prevén como sanción medidas privativas de la libertad deben cumplir con un mayor grado de precisión y claridad para ser compatibles con el principio de taxatividad y permitir prever, en un grado razonable, las consecuencias de la expresión.

El principio de última ratio o mínima intervención del derecho penal

72. En este aspecto, este Alto Tribunal recuerda lo señalado por la Corte Interamericana en el caso *Kimel contra Argentina* donde expresó que:

"[E]l Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita. ... En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado."³³

73. El uso del derecho penal por parte del legislador implica una facultad punitiva del Estado, misma que se ve limitada por una serie de garantías fundamentales, una de ellas, es el principio de intervención mínima del derecho penal, que pretende limitar su utilización al no sancionar indiscriminadamente todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que se han considerado dignos de pro-

³³ Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párrafo 76.



tección; sino que debe ser entendida como la última opción aplicable cuando otros medios de protección menos lesivos no hayan resultado eficaces.³⁴

74. De usarse la alternativa penal, entonces se requiere que la restricción a los derechos sea proporcional al fin que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo sin interferir en el ejercicio legítimo de tales libertades.³⁵

B. Análisis del artículo impugnado

75. A la luz del parámetro anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la CNDH en contra del artículo 125 Bis del Código Penal local es **fundado**, por lo que se debe declarar su invalidez, tal y como se desarrollará a continuación.

76. El artículo impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 125 Bis. Se impondrán de un año a seis años de prisión y multa por el equivalente de doscientas a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y de cien a quinientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad al que organice, incite o promueva o participe en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal, con la finalidad de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales; afectando la movilidad de terceros en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicable."

77. De lo anterior, se obtiene que el precepto impugnado sanciona alternativamente las conductas consistentes en "organizar", "incitar", "promover" o "participar", en actividades que impliquen, aunque no sea este el fin último pretendido, el "cierre", "bloqueo" u "obstaculización", ya sea parcial o total, de las vías de comunicación de jurisdicción estatal o municipal.

³⁴ Corte IDH, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207, párrafo 73.

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno, páginas 88 y 89.



78. Como resultado, se precisa que dicha acción deberá afectar la movilidad de terceras personas en contravención a las disposiciones legales y normativa aplicable. Por otra parte, como sujeto activo, se precisa que cualquier persona puede cometer el delito con el vocablo "al que", mientras que como sujeto pasivo se tiene a cualquier persona que pueda resentir una afectación en su movilidad.

79. Del análisis del procedimiento legislativo y por su ubicación en el capítulo de "Ataques a las vías de comunicación", se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son la libre movilidad en las vías de comunicación de jurisdicción estatal y municipal.

80. El objeto material lo constituyen las vías públicas de comunicación estatales o municipales. No se establece ningún medio de comisión específico.

81. Como circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión, se tiene que las actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización de la vía pública de comunicación deben tener como finalidad que se haga "promoción personal", por "cualquier medio masivo o en redes sociales".

82. Si bien el precepto no tipifica la necesidad de dolo, por el tipo de acción ("organizar, incitar, promover o participar") se requiere dolo y no podría permitirse una realización culposa.

83. El delito, prevé una penalidad concurrente de pena privativa de la libertad (entre uno y seis años), multa (entre doscientas y quinientas veces el valor diario de la UMA) y trabajo en favor de la comunidad (entre cien y quinientas jornadas de trabajo).

84. Como se advierte de lo anterior, los verbos rectores típicos de la disposición impugnada se encuentran en la expresión "al que organice, incite, promueva o participe en actividades ... con la finalidad de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales", lo que implica que la conducta constitutiva del delito está claramente relacionada con la libertad de expresión. Aunado a que, el sancionar tales actividades cuando generen el "cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal", refuerza dicha afirmación, ya que como se explicó con anterioridad, las calles y



plazas públicas constituyen lugares privilegiados para el ejercicio de la libertad de expresión, tanto individual como colectivamente, debiéndose considerar tan legítimo su uso con dicha finalidad, como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular, aún y cuando se puedan generar afectaciones temporales y razonables a la movilidad cotidiana de las personas.

85. Esta Suprema Corte de Justicia considera que la norma impugnada establece una restricción al derecho de libertad de expresión porque sanciona el hecho de que una o varias personas realicen una diversidad de acciones tendientes a difundir un mensaje consistente en hacer "promoción personal" de alguna persona o grupo de personas en particular y que el mismo sea difundido en cualquier medio de comunicación masiva o por redes sociales; por lo tanto, debe analizarse si la restricción cumple con las exigencias constitucionales precisadas en el apartado anterior.

86. En primer lugar, se advierte que la restricción se encuentra establecida en una *ley formal* y material, dado que el artículo 125 Bis del Código Penal de Jalisco fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente, por las autoridades competentes y fue publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

87. Asimismo, la restricción persigue un *fin legítimo*, en tanto está orientada a la protección de las vías de comunicación y la garantía del derecho a la movilidad de las personas, reconocido por la Constitución Federal.³⁶

88. Del procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se advierte que, al exponerse los motivos de la iniciativa, se indicó que "se pretende garantizar el derecho humano a la movilidad de las personas jaliscienses, así como la seguridad vial", para lograr la "libre utilización de las vías públicas ... priorizando la circulación y el desplazamiento de las personas, disminuyendo los riesgos de que se vea acotado dicho derecho por la obstrucción y bloqueo de vialidades".³⁷

³⁶ Artículo 4, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

³⁷ Resulta conveniente tener en cuenta algunas consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa, y que posteriormente fueron reiteradas en el dictamen legislativo correspondiente:



"... **XIII.** Que en fechas recientes se ha dado a conocer por diversos medios de comunicación y redes sociales actos de personas llamadas "influencers" que llevaron a cabo en Jalisco y que presumiblemente inciden en actos constitutivos de delitos, de violaciones de carácter civil y administrativas a las disposiciones legales y reglamentarias en materia estatal y municipal, lo anterior más allá de ser objeto de notas, críticas y la debida aplicación de las sanciones que correspondan por parte de las autoridades, conllevan violaciones flagrantes a los derechos humanos de los jaliscienses, en particular podemos destacar al derecho humano a la movilidad consagrado en el párrafo décimo séptimo del artículo 4 de nuestra Carta Magna, así como en el párrafo décimo del artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, situación que es preocupante y objeto de atención urgente de esta legislatura, para fortalecer el marco legal que consolide las acciones del Estado que garanticen a los ciudadanos la protección y respeto de sus derechos y libertades.

"Se tiene la necesidad de dotar de certeza legal y jurídica la hipótesis prevista en el párrafo que antecede, la sociedad exige a las autoridades que se dé solución expedita a los problemas que le aquejan y que transgreden los derechos humanos, obstaculizan su libre desarrollo y generan incertidumbre, inseguridad y desconfianza en las autoridades respecto al ejercicio de sus atribuciones.

"XIV. Derivado de lo anterior es por lo que se propone reformar el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco con la finalidad de:

" ...

"3) Adicionar un artículo que tipifique la conducta de quienes promuevan e inciten a la comisión de bloqueos de vialidades públicas, ocasionando afectación de terceros en contravención con lo que establecen las disposiciones legales aplicables, considerando como sanción tanto la pena privativa de la libertad, la pecuniaria y de trabajo a favor de la comunidad.

" ...

"XII. (*sic*) Que la presente iniciativa tiene como objeto inhibir la comisión de delitos en materia de movilidad que se originan por personas que organizan, incitan, promueven o participan en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal, afectando la movilidad de terceros en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables, además de cancelar la licencia por la comisión de delitos previstos en el título tercero del libro segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, sobre el cual hubiere recaído sentencia condenatoria que cause ejecutoria.

"IX. (*sic*) Las repercusiones que en el aspecto económico, presupuestal, social y jurídico tendría la propuesta de reforma en caso de llegar a aprobarse serían las siguientes:

"a) En el aspecto social se pretende garantizar el derecho humano a la movilidad de las personas jaliscienses así como la seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, además de sentar las bases para la política de movilidad y seguridad vial en la libre utilización de las vías públicas de jurisdicción estatales y municipales priorizando la circulación y el desplazamiento de las personas, disminuyendo los riesgos de que se vea acotado dicho derecho por la obstrucción y bloqueo de vialidades, frenando la comisión de acciones y delitos que conllevan repercusiones negativas hacia la sociedad, preservando el orden y seguridad vial.

" ...

"d) En el aspecto jurídico la propuesta garantizará condiciones de certeza respeto al actuar de las personas que de manera deliberada afecten el derecho a la movilidad, además de dar seguridad jurídica a la sociedad al garantizar por parte del estado el derecho humano a la movilidad y el uso adecuado de las vialidades.

"(Dictamen de las Comisiones de Movilidad y Transporte, Puntos Constitucionales y Electorales, y Hacienda y Presupuestos, con proyecto de Decreto que expide la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco, abroga la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, y



89. En este sentido, se advierte que la medida pretende asegurar el libre funcionamiento de las vías de comunicación para contribuir a garantizar el derecho a la movilidad, a través de sancionar la obstaculización de estas por parte de personas que pretendan difundir un mensaje para hacer promoción de alguna persona o grupo en particular.

90. No obstante, la medida impugnada no satisface el requisito de ser *necesaria en una sociedad democrática*, pues no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que pretende proteger, y entre las opciones para alcanzar los objetivos buscados por el legislador, la restricción bajo análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala las libertades de expresión y reunión.

91. Por el contrario, la medida desborda el interés que la justifica y no es instrumental para el objetivo que se propone, sino que interfiere innecesariamente en el ejercicio de diversos derechos humanos.

92. La descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión. Así, el organizar, incitar, participar o promover actividades que hagan promoción personal de una persona por cualquier medio masivo o redes sociales, por sí mismo, es un ejercicio de difusión amparado en las libertades de reunión, expresión y pensamiento, sin que el hecho de que estas impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública pueda considerarse como un ejercicio abusivo del derecho.

93. Esta Suprema Corte de Justicia ha sido enfática en señalar la posición privilegiada que ocupa el espacio público como foro para la difusión eficiente de las ideas, pensamientos y creencias propios. Aunado a que tanto las autoridades como la sociedad en general, deben ser tolerantes ante las mínimas afectaciones que puede ocasionar el ejercicio de ciertos derechos en el espacio público, pero que por su importancia deben ser sobrellevados.

reforma diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, de 14 de octubre de 2022, páginas 126 a 138)."



94. El cierre, bloqueo u obstrucción de una vía de comunicación, en muchos casos, resulta como consecuencia o efecto inevitable del derecho a manifestarse; aunado a que una conglomeración puede surgir de forma espontánea, ya sea con o sin una persona o grupo que lo organice, inclusive, surgiendo como reacción eventual e inmediata a un determinado suceso político, social, cultural o de cualquier otra índole.

95. Si bien el legislador pudo haber pretendido sancionar una conducta mucho más acotada que afectara injustificadamente la movilidad de las personas o el funcionamiento normal de las vías de comunicación, lo cierto es que terminó por incluir diversas conductas no prohibidas y amparadas constitucionalmente.

96. Al no existir elementos que acoten adecuadamente las sanciones a aquellas conductas que no representan un ejercicio de libertad de expresión o que, en ejercicio de la misma, resulten en un abuso del derecho susceptible de generar responsabilidades ulteriores por una afectación de grado o magnitud desproporcionada; la norma permite sancionar afectaciones mínimas o hasta insignificantes con la privación de la libertad hasta por un periodo de seis años, inclusive, pudiéndose entender la posibilidad de que ciertas personas, a pesar de no haber participado directamente en la actividad que ocasionó las afectaciones a la movilidad, puedan ser sancionadas por haber organizado, incitado o promovido la actividad sancionada.

97. En efecto, la descripción típica resulta abiertamente sobreinclusiva y no presenta una precisión suficiente para evitar sancionar el ejercicio válido de libertades amparadas en derechos constitucionales y convencionales, diferenciándolos de las acciones violentas que sí pueden ser sancionadas. Existen diversos supuestos de ejercicio legítimo de la libertad de expresión en los que las personas podrían situarse en el tipo penal impugnado, sin que la finalidad de difundir la imagen, características, propuestas o ideas de una persona o grupo en particular puedan considerarse fuera del ámbito de protección constitucional; incluso, en supuestos tales como la "promoción personal" en favor de un candidato a un cargo de elección popular, o de un ciudadano ejerciendo su derecho y reclamando la atención de sus peticiones. Es decir, el precepto define y limita



los alcances de la libertad de expresión y reunión al establecer cuáles mensajes pueden ser permisibles en el espacio público y cuáles no merecen tanta tolerancia por parte de la sociedad, como serían aquellos que pretendan la "promoción personal".

98. Pese a la justificación otorgada por el legislador de evitar afectaciones injustificadas al funcionamiento ordinario de las vías de comunicación y la movilidad eficiente de las personas, la disposición impugnada termina por criminalizar la ocupación del espacio público al realizar actividades que gozan de una posición privilegiada en el mismo y respecto de las cuales existe una clara obligación de no inhibir.

99. Por sí mismas, las actividades "con la finalidad de hacer promoción personal", en abstracto, no representan un discurso de odio ni incitan a la discriminación; además, también en abstracto, el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de alguna o algunas vías de comunicación, son únicamente una consecuencia lógica del ejercicio del derecho que tienen todas las personas a ocupar los espacios públicos para difundir sus ideas y pensamientos. Lo cual es garantista tanto con la dimensión individual del derecho, al implicar la posibilidad de utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento, como en la dimensión social, para proteger el intercambio de ideas e información sobre las opiniones ajenas.

100. Por otra parte, la norma también condiciona a que los mensajes se pretendan difundir en "medios masivos o redes sociales". Este Tribunal Pleno recalca que los Estados no pueden imponer prohibiciones sobre los medios que ocupan las personas para difundir sus ideas y hacer llegarlos a la mayor cantidad posible de destinatarios. Un aspecto inherente a la libertad de expresión es la posibilidad de difundir un mensaje a través de los medios que se consideren convenientes, sobre todo cuando estos alcanzan una gran audiencia, pues será la mejor manera de compartir un posicionamiento.³⁸

³⁸ Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C No. 293: "148. Al respecto, la Corte ha señalado anteriormente que los medios de comunicación son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, que sirven para materializar este derecho y que juegan un



101. Con todo lo anterior, se advierte también falta de taxatividad del precepto impugnado en tanto no prevé las herramientas necesarias para que el intérprete conozca claramente lo que se pretende sancionar, pues además de la sobreinclusión de conductas amparadas constitucionalmente, la afectación a la movilidad de terceros debe ser "en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables", sin que se haga una correcta remisión a todos los supuestos en que se generaría una afectación a la movilidad de terceros en contravención a alguna norma. Es decir, el legislador en un deficiente ejercicio de sus competencias pretende hacer responsable al ciudadano de conocer a cabalidad todo el ordenamiento jurídico e interrelacionarlo para llevar a cabo una interpretación en la que intente descifrar en qué momento el ejercicio de su libertad de expresión estaría afectando la movilidad de terceros en alguna forma sancionable por cualquier disposición legal de la entidad federativa.

102. La norma no es clara, precisa, ni exacta respecto de la conducta que el legislador pretendió sancionar, sino que está formulada de manera que puede permitir su aplicación arbitraria y generar un falso dilema entre la garantía del derecho a la movilidad y el ejercicio de los derechos de expresión y reunión.

103. Por último, inclusive, aún de considerarse que la norma penal no sería aplicada en casos donde la autoridad competente considere que se estaba ejerciendo la libertad de expresión, frente a la amplitud del precepto, su simple existencia y redacción podría generar un efecto inhibitorio de suma gravedad en los medios expresivos de las personas y limitar su participación en actos de expresión, manifestaciones y protestas, al prever que la "promoción personal" prohibida es aquella que se pretenda difundir en cualquier medio masivo, y sancionar la utilización de espacios que por su propia naturaleza representan el principal cauce para permitir la difusión de las ideas en una sociedad plural, democrática y tolerante. Así, un ciudadano, al conocer de la existencia de la norma impugnada, podría abstenerse de realizar determinados actos que se encuentran constitucionalmente protegidos, al no tener certeza sobre si la autoridad estatal considerara que es posible juzgar tal conducta bajo el tipo penal

papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de esta libertad en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones ..."



analizado, con la posibilidad de imponerle una multa, trabajo en favor de la comunidad y la privación de la libertad.

104. Se reitera, el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta, por lo que el Estado solamente debe ejercer su poder punitivo en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves, a fin de no incurrir en un ejercicio abusivo del poder estatal. Bajo esta línea, las conductas deben estar clara y precisamente acotadas y definidas de forma que cualquier persona puede entender las consecuencias de sus acciones y el alcance de una prohibición. El legislador debe lograr un grado de precisión tan alto como la severidad con la que pretende castigar la conducta, a fin de restringir su interpretación al supuesto específico que se pretendió sancionar.

105. En consecuencia, por las razones expuestas, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 125 Bis** del Código Penal para el Estado de Jalisco.

VIII. EFECTOS

106. De conformidad con el artículo 73, en relación con los artículos 41, fracción IV, y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,³⁹ las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos, precisándose que las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos, salvo

³⁹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada ..."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

107. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco de forma retroactiva a la fecha de su entrada en vigor**, esto es, al veinte de octubre de dos mil veintidós, en virtud del artículo primero transitorio del decreto impugnado.⁴⁰ Tal situación, en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado, al tratarse de una norma en materia penal en la que deben regir los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia. La presente declaratoria de invalidez retroactiva surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

108. Para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco con residencia en Puente Grande y Zapopan.⁴¹

109. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO

⁴⁰ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco'."

⁴¹ Conforme a los efectos de invalidez decretados en las acciones de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte, y 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno.



NÚMERO 28855/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al veinte de octubre de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VII y VIII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General del Estado de Jalisco; asimismo, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma impugnada.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales únicamente bajo un escrutinio ordinario, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat únicamente por el argumento de sobreinclusión, Laynez Potisek con salvedades, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por violar el principio de última *ratio* en materia penal, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 125 Bis



del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez tenga efectos retroactivos al veinte de octubre de dos mil veintidós, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco; y, 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse también a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco con residencia en Puente Grande y Zapopan.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de abril de 2024 a las 10:09 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 8 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 159/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

En esencia, la Comisión actora cuestionó la norma impugnada porque vulnera el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión íntimamente relacionada con la libertad de manifestación, así como los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, al ser amplia y ambigua.

Si bien compartí la decisión sobre la invalidez de la norma impugnada, las razones que la sustentan, no, pues en mi óptica, la restricción a la libertad de expresión que el tipo penal supone está justificada; en cambio, la inconstitucionalidad de la norma deriva de su violación al principio de mínima intervención en materia penal.

Considero necesario exponer las reflexiones que me llevaron a apartarme de las consideraciones de la sentencia finalmente aprobada y respaldar la conclusión por motivos distintos.

Razones del voto concurrente

Para claridad en la exposición de las razones por las que me separo de las consideraciones de la sentencia y las que me generan convicción sobre la invalidez del precepto impugnado, dividiré la justificación de este voto en dos puntos:

I. La restricción a la libertad de expresión se limita al ámbito de la autonomía individual y está justificada.

De la lectura que realizo al artículo 125 bis impugnado advierto que las conductas que establece el tipo penal son "*organizar, incitar, promover o participar en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización*" de las vías públicas de comunicación estatales y municipales, "*siempre que se realicen con la finalidad de hacer promoción personal*" por cualquier medio masivo o redes



sociales; de manera que lo que se sanciona directamente es la afectación a las vías de comunicación indicadas, no así el acto mismo de la promoción personal mediante cualquier medio masivo o redes sociales.

El precedente en el que la sentencia aprobada sustenta la metodología y conclusión sobre violación a la libertad de expresión, que es la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, en mi opinión, no es compatible con las condiciones del caso y, por tanto, no es apto para respaldar la decisión de invalidez por violación a la libertad de expresión.

En esos asuntos se impugnó, entre otros, el artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, con el argumento de que sanciona penalmente toda clase de conductas que supongan la obstrucción de una vía pública que impida o interrumpa el servicio público local de comunicación.

El Tribunal Pleno consideró que el tipo penal resultaba inconstitucional a la luz de la libertad de expresión en el marco de la protesta o movilizaciones sociales, es decir, la violación constitucional radicó en la restricción del ejercicio de dicha libertad en su dimensión colectiva, pues comprendía discursos que se pueden producir en el marco de protestas sociales y, por ende, de relevancia pública y especialmente protegidos.

En otras palabras, por la forma en que se redactó el tipo penal, resultaba sobreinclusivo a tal grado que permitía que se criminalizara el ejercicio del derecho a la libertad de reunión, en correlación a la libertad de expresión.

Este matiz es relevante porque en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre libertad de expresión se han hecho distinciones entre las implicaciones e intensidad de control sobre medidas legislativas que inciden, por una parte, en bienes colectivos o de mayor trascendencia para una sociedad democrática (*la protesta, los discursos políticos, la divulgación científica, cultural, etcétera*) y, por otra, el ejercicio de la libertad de expresión en relación con la autonomía personal (*como sería la divulgación de una fotografía o un video personal en una red social, la forma de vestir y la apariencia personal*).

La distinción sobre la incidencia de una medida legislativa en cada una de esas dimensiones de la libertad de expresión es útil para controlar su regularidad, pues mientras que aquellas medidas que incidan en discursos asociados a ideas que trascienden a discursos políticos (*como sería una protesta*), científicos o



culturales, ameritan un enfoque robusto para evaluar su compatibilidad con los valores de una sociedad democrática; por su parte, las que graviten únicamente en discursos o expresiones de la autonomía individual, pueden ser controladas atendiendo al contexto en que se ven afectadas, como serían, por ejemplo, las prohibiciones de emplear determinado lenguaje en espacios de cuidado infantil, o bien, el uso de tatuajes en determinados entornos.

Sobre esa base, considero que si bien el tipo penal impugnado implica una restricción a la libertad de expresión, ésta se limita a su ejercicio relacionado con la autonomía personal, pues únicamente sanciona aquellos discursos que tengan "*la finalidad de hacer promoción personal a través de medios masivos o redes sociales*", publicar un video o una fotografía en ese tipo de medios para adquirir notoriedad social mediante la realización de actos que supongan bloquear parcial o totalmente una vía de comunicación.

A diferencia del tipo penal que se invalidó en los precedentes mencionados, que sancionaba conductas inscritas en el ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión tanto individual como colectiva, la norma analizada en el caso se limita al ámbito personal, por lo que la afectación a la libertad de expresión es tenue y, en esa medida, se justifica su restricción frente a la afectación más intensa a la libertad de tránsito que tutela.

II. Violación al principio de *última ratio* en materia penal.

En mi opinión, el vicio de inconstitucionalidad del artículo 125 Bis deriva de la violación al principio de *última ratio* por lo siguiente:

Este principio implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Dicho principio, entonces, implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.

Así, a la luz del principio de *última ratio* del derecho penal, considero que el artículo impugnado resulta incompatible con su contenido, no porque sea injustificada



la limitación a la libertad de expresión en relación con la autonomía personal, sino porque el medio empleado para ello, que es la sanción penal, sí lo es.

El artículo busca proteger las vías públicas de comunicación como medio para el ejercicio del derecho de libre tránsito, el cual, si bien se relaciona con el ejercicio de otros derechos, no es de los más relevantes para una sociedad democrática y la afectación que pudiera producir su cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total no es grave, sobre todo si se considera que esas acciones realizadas con el fin de hacer promoción personal serán temporales (*lo que dure la realización del acto mismo de bloquear, cerrar u obstaculizar la vía pública*).

Aunado a ello, en el orden jurídico local existen, de hecho, otras medidas alternativas como son las sanciones administrativas para disuadir actos que supongan la afectación al libre tránsito como consecuencia del bloqueo de las vías de comunicación.

En efecto, en el plano administrativo, el artículo 133 de la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco prohíbe expresamente el cierres o bloqueos viales, actos que pueden ocasionar sanciones a los infractores.

En suma, la inconstitucionalidad del artículo impugnado, a mi juicio, deriva de la violación al principio de *ultima ratio* en materia penal, ya que el bien jurídico que protege no es de los más relevantes para la vida en sociedad y su afectación no es grave, aunado a que en el propio orden jurídico estatal ya se encuentra regulada su prohibición en materia administrativa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 5 de abril de 2024 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 159/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 159/2022, el Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 125 BIS del Código Penal para el Estado de Jalisco.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia analizó la norma impugnada a la luz de los principios de legalidad, *última ratio* y el derecho a la libertad de expre-



sión y reunión, y concluye que la norma impugnada no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que pretende proteger, existen otras medidas menos restrictivas de las libertades de expresión y reunión y es *sobreinclusiva*.

3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que la norma es inconstitucional, desde mi opinión, ello no se debe a una transgresión al principio de *ultima ratio*. Desde mi punto de vista, la norma impugnada no transgrede los subprincipios de subsidiariedad y fragmentariedad que conforman el principio de *ultima ratio*, sino que solo pretende precisar una subespecie de las hipótesis ya contempladas por el delito de *ataque a las vías de comunicación*.
4. Respetuosamente, tampoco coincido en que el problema constitucional de la norma sea uno de falta de idoneidad pues, en términos simples, atribuye consecuencias negativas (sanciones penales) a conductas que afectan a un bien jurídicamente tutelado (las vías de comunicación).
5. El problema constitucional del artículo 125 BIS del Código Penal para el Estado de Jalisco, por el cual coincido en que debe invalidarse, es uno de taxatividad, pues incluye conceptos excesivamente indefinidos que obstaculizan que el destinatario de la norma pueda ajustar su conducta a la norma y exige del órgano jurisdiccional un ejercicio argumentativo para delimitar su campo de aplicación.
6. No es claro, por ejemplo, cuando una persona puede considerarse "participante" en la obstaculización de una vialidad; o si un evento social o comercial que afecte la circulación de las zonas aledañas podría considerarse una "actividad que implica la obstaculización de vías de comunicación"; o si una manifestación política podría considerarse una "actividad de promoción personal" que dé lugar a una persecución penal.
7. De esta manera, más que precisar que comete el delito previsto en el artículo 125 BIS quien obstaculiza una vialidad, sin permiso, para ganar fama o dinero, el tipo penal se extiende a situaciones en las que podría estarse ejerciendo legítimamente un derecho, como la libertad de expresión. Por tanto, la norma impugnada excede los propósitos señalados por el legislador, por lo que resulta *sobreinclusiva* y desproporcional.
8. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo las razones aquí expresadas.



I. 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).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES.

IV. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMEN 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.

V. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES. LA NORMA QUE ESTABLECE UNA CUOTA POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), NO GUARDA UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, FRACCIONES XI Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO POR ESTE SERVICIO SON INVÁLIDAS, PUES PARA HACERLO ESTE SERVICIO ES SUFICIENTE



QUE EL ESTADO REALICE DICHA BÚSQUEDA SIN GENERAR COSTOS ADICIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, FRACCIONES XI Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.

VIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UNA MULTA POR "MENDIGAR HABITUALMENTE EN LUGAR PÚBLICO" ES INCONSTITUCIONAL, PUES IMPACTA DE FORMA DESPROPORCIONAL Y GENERA DISCRIMINACIÓN A LAS PERSONAS QUE REALIZAN ESTA ACTIVIDAD, SI SE TOMA EN CUENTA EL CONTEXTO DE VULNERABILIDAD EN QUE SE ENCUENTRAN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

X. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE PRESTAR UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA CONFORME A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

XI. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS.

XII. MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. IMPLICA QUE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD TENGAN UNA VIDA INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMA A TRAVÉS DEL RECONOCIMIENTO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA.



XIII. IGUALDAD FORMAL. ES UNA PROTECCIÓN CONTRA DISTINCIONES Y/O TRATOS ARBITRARIOS Y SE COMPONE DE LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y LA IGUALDAD EN LA NORMA JURÍDICA.

XIV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.

XV. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.

XVI. NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

XVII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UNA MULTA A LA PERSONA ENCARGADA DE LA GUARDA O CUSTODIA DE UN "ENFERMO MENTAL" QUE LO DEJE TRASLADARSE LIBREMENTE EN LUGAR PÚBLICO, NO CUMPLE CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA, PUES NO CONTIENE ALGÚN PROPÓSITO VÁLIDO, SINO MÁS BIEN UN APERCIBIMIENTO QUE PROMUEVE LA RESTRICCIÓN EN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD E INOBSERVA QUE ÉSTAS DEBEN TENER IGUAL RECONOCIMIENTO ANTE LA LEY Y GOZAR DE LOS MISMOS DERECHOS QUE EL RESTO DE LAS PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, NUMERAL 36, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

XVIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGENCIA DE QUE LOS TEXTOS EN LOS QUE SE RECOGEN LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS.

XIX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA NORMA QUE PREVEA ALGUNA PENA O DESCRIBA ALGUNA CONDUCTA ES INCONSTITUCIONAL POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE



DE TAXATIVIDAD, CUANDO SU IMPRECISIÓN SEA EXCESIVA O IRRAZONABLE, EN UN GRADO DE INDETERMINACIÓN TAL QUE PROVOQUE EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER CÓMO ACTUAR ANTE LA NORMA JURÍDICA.

XX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE MULTAS CONSISTENTES EN QUE ACTORES, JUGADORES, MÚSICOS O AUXILIARES INJURIEN CON PALABRAS, ACTITUDES O GESTOS A PERSONAS QUE ASISTAN A UN ESPECTÁCULO O DIVERSIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, NUMERAL 43, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65, FRACCIONES XI Y XII, Y 113, PÁRRAFO SEGUNDO, NUMERALES 10, 36 Y 43, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65, FRACCIONES XI Y XII, Y 113, PÁRRAFO SEGUNDO, NUMERALES 10, 36 Y 43, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC, DISTRITO DE TEHUANTEPEC, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS Y OMAR CRUZ CAMACHO.



ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, en diversos temas: 1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples; 2. Sanción por mendicidad; 3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad; y, 4. Sanción por proferir injurias.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11-12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por impugnadas diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca.	12
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	12-13
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13-14
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		
	V.1. Primera causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local	Se desestima el argumento del Poder Ejecutivo local en el que expuso que la promulgación y publicación de la ley impugnada se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, de ahí que no resulta inconstitucional. Ello, porque no se trata de una causa de improcedencia contemplada en la Ley Reglamentaria.	14-15 14
	V.2. Segunda causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local	Se desestiman los argumentos relativos a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante, porque ello es materia del estudio de fondo.	15



VI.	ESTUDIO DE FONDO Metodología de estudio	El estudio de fondo se divide en cuatro temas: 1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples; 2. Sanción por mendicidad; 3. Sanción por el tránsito de personas con discapacidad; 4. Sanción por proferir injurias.	15-50 16
	VI.1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples	Las cuotas previstas resultan desproporcionales pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio. Se declara la invalidez del artículo.	16-19
	VI.2. Sanción por mendicidad	La norma prevé sanciones económicas por pedir limosna en lugares públicos del Municipio, lo cual la torna inconstitucional pues, tomando en cuenta el contexto de vulnerabilidad que derivado de su situación particular lleva a las personas a efectuar dicha actividad, les impacta de forma desproporcional y genera discriminación. Se declara la invalidez del artículo.	20-23
	VI.3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad	La norma no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional porque deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad intelectual y toma un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado por el modelo social. Se declara la invalidez del artículo.	23-42



	<p>VI.4. Sanción por proferir injurias</p>	<p>La forma en la que se encuentra redactado el supuesto normativo que da pie a la sanción, resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine, de manera discrecional, qué tipo de injuria encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo.</p>	<p>42-50</p>
	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se declara la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.</p>	<p>51-52 51</p>
<p>VII.</p>	<p>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</p>	<p>Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.</p> <p>Tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Congreso local para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.</p>	<p>52</p>
	<p>Notificaciones</p>	<p>Deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.</p>	<p>52</p>



<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedida mediante el DECRETO NÚM. 856, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>52-53</p>
--------------	------------------------	--	--------------

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 81/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversas



disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó demanda de acción de inconstitucionalidad señalando como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito, la Comisión promovente hizo valer, esencialmente, lo siguiente:

a. **Cobros injustificados y excesivos por la búsqueda de información y la reproducción en copias simples.** El artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec establece cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda de información y reproducción en copias simples.

b. El Congreso local estableció tarifas de 0.048 UMA, es decir, \$4.97 pesos, lo cual no guarda relación directa con los gastos que le representa al Ayuntamiento por la prestación de los servicios, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones.

c. Las fracciones controvertidas se encuentran insertas en los derechos por servicios, por lo que el Congreso local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que le ocasionan dichos servicios al Municipio.

d. Así, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples o búsqueda de documentos, implica para la autoridad la obligación de que la tarifa que establezca sea acorde y proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio.

e. De esa forma, no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción



no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos para el Municipio que respalde el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia. Es decir, para la búsqueda de documentos es suficiente con que el funcionario la realice sin generar costos adicionales para el Estado.

f. Por su parte, cobrar por la entrega de información en copias simples sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

g. Discriminación por el establecimiento de sanciones por actos de mendicidad. El artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la ley impugnada vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación debido a que deviene en prácticas discriminatorias al imponer multas a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar dinero en espacios públicos.

h. El vocablo "mendigar" significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación. Por su parte "limosna" connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad.

i. La legislatura local estableció una multa que oscila entre 1 a 5 UMA a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio. Tal disposición vulnera el derecho de igualdad y no discriminación porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares –al encontrarse en estado de desventaja económica o situación de calle–, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente en los espacios públicos del Municipio.

j. La norma, a pesar de encontrarse redactada en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se encuentran en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que las lleva a la necesidad de requerir caridad. En ese sentido, la norma genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el



contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de "mendigar habitualmente en lugar público".

k. El Congreso local pasó por alto los factores que colocan en situación de vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, migratorias, de desempleo y pobreza. También soslayó que las personas que solicitan caridad en espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente pobreza extrema y diferentes tipos de violencia.

l. Discriminación por el establecimiento de sanciones a personas encargadas o custodias de personas con enfermedades mentales. El artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la ley impugnada establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de otra con una enfermedad mental, cuando la deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio.

m. Si bien la norma tiene una apariencia neutra, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, en consecuencia, se erige como una norma discriminatoria que impide el reconocimiento de la dignidad humana de las personas con discapacidad.

n. La regulación permite que se siga perpetuando una visión de que las personas con discapacidad mental representan un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben ser "cuidadas", lo cual resulta discriminatorio, obstaculizando una igualdad sustantiva.

o. El Congreso local emplea el término "enfermo mental" para referirse a personas que viven con discapacidad mental, diseño lingüístico que hoy es abiertamente discriminatorio, excluyente, que segrega y que además es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.

p. En ese contexto, la norma contiene un lenguaje discriminatorio al perpetuar estereotipos y estigmas basados en estimaciones de "peligrosidad" en torno



a las personas con discapacidad mental, impidiendo que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad.

q. En el caso de la discapacidad mental e intelectual, se tienen concepciones relativas a la violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza, entre otros, que se proyectan en la disposición normativa impugnada, pues no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de que una persona con discapacidad mental se traslade libremente en lugares públicos del Municipio.

r. La norma no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad mental, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales. Así, la norma se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerzan las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva.

s. Asimismo, la legislatura local soslayó la obligación convencional de adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad.

t. **Sanciones por proferir injurias.** El artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la ley impugnada prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones.

u. La descripción normativa de la conducta antijurídica es ambigua e imprecisa, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia administrativa sancionadora porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar, de forma discrecional, cuándo un comportamiento configura una conducta antijurídica.

v. La conducta antijurídica conlleva un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto no es lo suficientemente claro y exhaustivo para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en



relación con los comportamientos reprochables. En consecuencia, la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para una persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

w. Respecto a la porción normativa "actitudes o gestos", la estima amplia y ambigua, dado que requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas injuriosas para el público que asista a un espectáculo o diversión en el Municipio.

x. Adicionalmente, la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues sanciona a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, cuando profieran o expresen injurias mediante palabras, actitudes o gestos, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual. Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales sino simbólicas. En consecuencia, el precepto constituye una medida de autocensura que contraviene la libertad de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

3. Admisión y trámite. La Ministra Presidenta formó y registró el expediente de la acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro Instructor, por proveído de tres de abril de dos mil veintitrés, el cual admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de trece de abril siguiente.

4. Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. El órgano parlamentario local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. Respecto a las multas discriminatorias, multas que contienen un lenguaje discriminatorio y el establecimiento de faltas imprecisas, es importante señalar



que el lenguaje y la sociedad son dos conceptos que interactúan de manera recíproca, la sociedad cambia y con ella el modo en que nos expresamos.

b. En el caso el lenguaje no es discriminatorio en sí mismo, más bien lo discriminatorio se relaciona con los significados atribuidos a él y las cargas psicosociales dadas a las formas de nombrar una acción.

c. El Municipio de Santo Domingo Tehuantepec posee autonomía indígena y hay conciencia de la pluriculturalidad del Estado y con respeto a la autonomía indígena se analizó que de ninguna manera los términos resultaban peyorativos o imprecisos, ya que son parte de un lenguaje familiar para la población del Municipio.

d. La ley impugnada se ciñe a los principios constitucionales, de los que se desprende el principio de vinculación al gasto público, esto es, contribuir al gasto público. Dicho gasto comprende todas las erogaciones destinadas tanto a la prestación de servicios públicos como al desarrollo de la función pública del Estado. Este principio, a su vez, constituye una obligación para el Estado, que es destinar las contribuciones únicamente a la satisfacción de los gastos públicos, y, en el caso que nos ocupa, la recaudación está justificada.

e. Por otro lado, la mendicidad puede considerarse a simple vista como una actividad lícita propia de quien pide limosna, pero no siempre es así ya que se ha identificado que es una actividad altamente relacionada con el delito de trata de personas y, en ese sentido, las multas previstas no son una medida discriminatoria, sino que se establecieron debido al interés general de proteger bienes jurídicos como la integridad física, seguridad, orden social o la vida.

f. Los preceptos impugnados no vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad, igualdad y no discriminación, pues el legislador no buscó crear categorías diversas atendiendo a las condiciones en que se encuentre una persona en particular, sino que buscan regular una situación de interés general.

g. Respecto al principio de proporcionalidad y equidad tributarios, señala que se establecieron tributos claros, precisos y acordes al medio económico en que tributa el contribuyente, ya que las tasas, cuotas y tarifas fueron elaboradas por



los integrantes del Ayuntamiento del Municipio que se cercioraron de que cada gravamen fuera idóneo y acorde a los ingresos del contribuyente, a su capacidad de pago y a los beneficios que el contribuyente recibe del Gobierno Municipal. Además de estar elaborada con base en los objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño, incluyendo objetivos anuales, estrategias y metas, con el marco jurídico aplicable, política de ingresos de la administración y exposición de motivos que explica el impacto jurídico, económico, social y presupuestal de la ley.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. El poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. Invoca la causa de improcedencia establecida por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 65, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria, porque la promulgación de la ley impugnada atendió a la facultad potestativa y su contenido no excede ni transgrede algún precepto o principio amparado en la Constitución Federal, aunado a que, dentro de los conceptos de invalidez que hace valer la promovente, no se advierte la existencia de dichas vulneraciones. Con lo anterior, señala que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el diverso 20, fracciones II y III, de la citada Ley Reglamentaria.

b. Afirma que sí promulgó y publicó el Decreto 256, lo cual no resulta inconstitucional, porque se ejercieron las facultades previstas en los artículos 52, 53 y 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

c. Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información. El Estado, a través del Poder Legislativo, es el único órgano facultado para crear, modificar o suprimir tributos, lo que se le conoce como facultad potestativa que se deriva de la premisa de que el Estado realiza numerosos gastos para cumplir con sus atribuciones, las cuales son de naturaleza diversa.

d. El propósito de las contribuciones es sufragar el gasto público, promover el desarrollo integral del país y prestar los servicios públicos que demanda la



sociedad. Así, por mandado constitucional se impone a las y los mexicanos la obligación de contribuir conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional.

e. El Municipio es autónomo y administra libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional.

f. Luego, el Congreso local ejerció sus facultades constitucionales y legalmente otorgadas para establecer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto de egresos, por lo que no contraviene precepto constitucional alguno, pues no estamos en el supuesto del derecho de acceso a la información.

g. La legalización de un documento es cuando éste se somete a requisitos formales para que tenga validez; por su parte, la constancia es un documento que se expide en el que se acredita algún hecho; las certificaciones son documentos que dan fe de un hecho; y el permiso es un documento que se expide, previo al cumplimiento de requisitos, con el fin de autorizar actos. Éstos son solicitados por personas físicas o morales dentro del derecho privado, por lo que al imponer un cobro por la expedición de documentos en cuyo contenido obra información de actos realizados por particulares, no equivale a una transgresión al principio de proporcionalidad o equidad tributaria.

h. Finalmente, el cobro por la expedición de copias certificadas no resulta en una carga excedente para el contribuyente porque representa el 0.07 por ciento del salario mínimo mensual vigente, concluyendo que se encuentra debidamente justificado y atiende al principio de proporcionalidad.

i. Mendigar habitualmente en lugar público. Es importante un análisis completo de la porción normativa, pues no es el simple hecho de mendigar como lo refiere la promovente, sino que está la condicionante de que se realice habitualmente, es decir, de manera repetida, lo cual es contrario al orden público y no tiende a discriminar o generar mayor desigualdad, sino que se trata de evitar que dichas prácticas no resulten ordinarias.



j. El hecho de que una persona mendigue o pida limosna atiende a diferentes circunstancias, siendo una excepcionalidad, y ante esas situaciones el Estado ha implementado mecanismos que permiten que las personas que se encuentran en una condición económica desfavorable puedan cambiar ese estado excepcional, por lo que no resulta contrario a la norma constitucional ya que se trata de inhibir una situación contraria al orden público, pues no se sanciona a la persona que mendigue sino que dicha actividad la vuelva su forma de vida en los espacios públicos.

k. Sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio. La sanción atiende a la responsabilidad que tiene la persona a cargo de la guarda y custodia, la que en todo momento deberá brindar apoyo, cuidados y vigilar el estado de la persona bajo su cuidado.

l. La sanción pretende cuidar la integridad de la persona discapacitada, que no es una cuestión que merme las libertades o discrimine, sino que atiende a una responsabilidad, y sobre todo a supervisar el estado de salud y la integridad física de las personas que sufren este tipo de padecimientos.

m. Infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones. El supuesto normativo es claro. La Real Academia Española define las injurias, con ello es dable afirmar que no existe grado de discrecionalidad pues estamos ante una falta administrativa en la que se pondera el derecho al honor de las personas ante acciones, expresiones, agravios o palabras que atenten contra la dignidad de las personas, así, cumple con el principio de taxatividad y es constitucional.

6. Pedimento de la Fiscalía General de la República y manifestaciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. No se formuló pedimento ni manifestaciones en este asunto.

7. Alegatos. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca formuló alegatos mediante escrito presentado en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de julio de dos mil veintitrés.



8. **Cierre de la instrucción.** El tres de agosto de dos mil veintitrés, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal como son: la seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios, igualdad y no discriminación, y taxatividad en materia administrativa sancionadora.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, son las siguientes:

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

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

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

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

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; ..."



Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

- 1) Artículo 65, fracciones XI y XII.

Sanción por mendicidad.

- 2) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 10.

Sanción por el tránsito de personas con discapacidad.

- 3) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 36.

Sanción por proferir injurias.

- 4) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 43.

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del veintidós de febrero al veintitrés de marzo de dos mil veintitrés. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se promovió el veintitrés de marzo del citado año, es **oportuna** su promoción.

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,⁴ la promovente cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre una ley expedida por la legislatura estatal que estima transgrede distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 81/2023 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

15. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.⁵

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

⁵ **Artículo 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. (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. ..."



16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

V.1. Primera causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.

17. El Poder Ejecutivo local expuso que la promulgación y publicación de la ley impugnada se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, de ahí que no resulta inconstitucional.

18. Tal argumento debe **desestimarse** porque no constituye una causa de improcedencia de las previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos.⁶

⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 38/2010, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el



V.2. Segunda causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.

19. El Poder Ejecutivo local señala que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 20, fracciones II y III, y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante.

20. Tales argumentos deben **desestimarse** ya que el análisis de la actualización de las violaciones a derechos humanos que aduce la Comisión accionante en su demanda involucra el estudio de fondo del asunto.⁷

21. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado ni advertirse alguno otro de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. **Metodología de estudio.** De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierte que se impugnan diversos artículos en temas diferentes, por lo que el estudio de fondo se dividirá en las siguientes materias:

1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital 164865.

⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 36/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital 181395.



2. Sanción por mendicidad.

3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

4. Sanción por proferir injurias.

23. En los apartados siguientes se da respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante en cada uno de los tópicos, en el orden expuesto.

VI.1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

24. La Comisión accionante aduce que el artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec establece cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información y reproducción en copias simples. Ello, porque el Congreso local estableció tarifas de 0.048 unidades de medida y actualización, es decir, \$4.97 pesos, lo cual no guarda relación directa con los gastos que le representa al Ayuntamiento por la prestación de los servicios.

25. Los argumentos son **fundados**. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

26. Este Alto Tribunal en diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2020⁸ y, de manera reciente, en las acciones de inconstitucionalidad

⁸ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples".



42/2022,⁹ 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022,¹⁰ así como en la 179/2021 y su acumulada 183/2021,¹¹ ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas

⁹ Resuelta el 24 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de los artículos que prevén cuotas menores a un peso, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra del artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Laynez Potisek en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Pérez Dayán en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados de diversas Leyes de Ingresos de Municipios de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

¹⁰ Resueltas el 25 de octubre de 2022, 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 apartándose de los párrafos 84 y 89, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos 79 y 81, Ríos Farjat, Laynez Potisek, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez, Pérez Dayán, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022.

¹¹ Resueltas el 7 de noviembre de 2022, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 1) Declarar la invalidez del artículo 47, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Y por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 2) Declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.



derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

27. 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 ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.¹²

¹² Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41 y registro digital 196934.

Así como la tesis P./J. 3/98, cuyo rubro y texto es: "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



28. Establecido lo anterior, se procede a analizar el contenido del artículo impugnado:

**"CAPITULO II
"DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

"...

"Sección Tercera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones

"...

"Artículo 65. 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 UMA
"...	
"XI. Copias simples de documentos diversos por búsqueda primer hoja en el Municipio	0.048
"XII. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional	0.048 ..."

29. El artículo transcrito contempla cuotas por búsqueda y copias simples de documentos, por primera hoja y por hoja adicional de 0.048 unidades de medida y actualización (\$4.97)¹³ en ambos casos.

equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54 y registro digital 196933.

¹³ Cálculo efectuado de conformidad con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que equivale a \$103.74, consultable en <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.



30. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas resultan desproporcionales como lo sostiene la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

31. Además, respecto a la cuota por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que resulta abiertamente desproporcional, pues como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

32. Así, atendiendo a las consideraciones precisadas, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

VI.2. Sanción por mendicidad.

33. La Comisión accionante señala que el artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la ley impugnada, vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación debido a que deviene en prácticas discriminatorias al imponer multas a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar dinero en espacios públicos.

34. Argumenta que la legislatura local estableció una multa que oscila entre 1 a 5 UMA a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio, lo que produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares –al encontrarse en estado de desventaja económica o situación de calle–, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente en los espacios públicos del Municipio.

35. En ese sentido, considera que la norma genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de "mendigar habitualmente en lugar público".



36. Los argumentos son **fundados**. Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre sanciones en el ámbito administrativo que producen efectos discriminatorios de forma indirecta atendiendo a la situación particular de vulnerabilidad de las personas.

37. En la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019¹⁴ se invalidaron normas que sancionaban administrativamente a las personas por dormir en la vía pública porque producían un efecto de discriminación indirecta que afectaba negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tenían la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

38. Lo anterior, pues si bien las normas que preveían este supuesto se encontraban redactadas en términos neutrales, lo cierto es que producían un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde derivaba la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban.

39. Al respecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.¹⁵

¹⁴ Resuelta en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos ... décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en sus partes ... y 5, denominada "Por dormir en la vía pública" ... consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

¹⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 100/2017, de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja



40. Aunado a lo anterior, se señaló que era evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encontraba un fundamento objetivo en materia de política pública de los Municipios, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos de las normas no se preveía alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tenían la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.

41. En ese sentido, teniendo en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generaban los preceptos combatidos, se declaró su invalidez.

42. Las consideraciones anteriores fueron retomadas de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 11/2022¹⁶ y 7/2022.¹⁷

43. Dichos precedentes se consideran aplicables al presente asunto, no obstante que en aquellos se analizaron sanciones administrativas por dormir en

frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario." Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 48, noviembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

¹⁶ Resuelta el 18 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas ... y VI.4, denominado "Cobro por pernoctar en la vía pública", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos apartados de Leyes de Ingresos de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal de 2022.

¹⁷ Resuelta el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobro por pernoctar en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de porciones de Leyes de Ingresos de Municipios de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2022.



la vía pública, pues las razones que sustentaron la inconstitucionalidad de las normas fue la discriminación indirecta que generaban porque afectaban de manera desproporcional a un grupo social en desventaja.

44. Sentado lo anterior, se transcribe el artículo impugnado.

**"TÍTULO SÉPTIMO
"APROVECHAMIENTOS**

**"CAPÍTULO 1
"APROVECHAMIENTOS**

"...

"Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía

"Artículo 113. La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.

"Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.

"N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DO- MINGO TEHUA- NTEPEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
-----	--------	----------	--	---------------	---------------

"...

"10	MPC-11	Mendigar habitual- mente en lugar público	Artículo 9, frac- ción III	1.00	5.00
-----	--------	---	-------------------------------	------	------

"..."



45. El artículo establece una multa por la falta administrativa de policía consistente en "mendigar habitualmente en lugar público", con montos de 1 a 5 unidades de medida y actualización.

46. Es decir, la norma prevé sanciones económicas por pedir limosna¹⁸ en lugares públicos del Municipio, lo cual, de acuerdo con las consideraciones que anteceden, la torna inconstitucional pues, tomando en cuenta el contexto de vulnerabilidad que derivado de su situación particular lleva a las personas a efectuar dicha actividad, les impacta de forma desproporcional y genera discriminación.

47. Por tanto, se **declara la invalidez** del artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

VI.3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

48. La Comisión accionante señala que artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la ley impugnada que establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un "enfermo mental", cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio, si bien tiene una apariencia neutra, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, en consecuencia, se erige como una norma discriminatoria que impide el reconocimiento de la dignidad humana de las personas con discapacidad.

49. Aduce que la regulación permite que se siga perpetuando una visión de que las personas con discapacidad mental representan un peligro o riesgo

¹⁸ Del lat. mendicāre.

1. tr. Pedir limosna de puerta en puerta.

2. tr. Solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación.

Consultable en <https://dle.rae.es/mendigar>



para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben ser "cuidadas", lo cual resulta discriminatorio, obstaculizando una igualdad sustantiva.

50. Lo anterior impide que las personas con discapacidad mental tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales. Así, la norma se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad.

51. El concepto de invalidez es **fundado** por las siguientes razones.

Discapacidad y modelo social.

52. La discapacidad es definida como una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, que puede ser permanente o temporal, congénita o adquirida, que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impide una inclusión plena y efectiva en igualdad de circunstancias que el resto de las personas.¹⁹

¹⁹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 1.

"Propósito.

"...

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad

"ARTÍCULO I.

"Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

"1. Discapacidad

El término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. ..."

Ley General de Salud

"Artículo 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás."



53. Tal concepción no siempre fue así, pues ha ido evolucionando: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.

54. En este modelo social de la discapacidad la persona es vista como un sujeto de derechos humanos y no como mero objeto de cuidado, dejando de poner énfasis en la deficiencia de la persona, pues es la sociedad la que impone barreras estructurales y actitudinales al dejar de considerar las necesidades que tenemos como diversidad humana. De ahí que se ha concluido que las discapacidades no son enfermedades.²⁰

²⁰ Se cita en apoyo la tesis 1a. VI/2013, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634, registro digital 2002520.



55. En este sentido, el modelo social y de derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse como motivo para restringir o negar derechos humanos.²¹

56. Así, el modelo social y de derechos humanos involucra el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas e implica una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, al analizar los asuntos debe tenerse presente la finalidad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.²²

57. La citada Convención reconoce desde su preámbulo la importancia de la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, lo cual reafirma como un principio general en su artículo 3, inciso a).²³

²¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 9.

²² Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLIII/2018 (10a.), de rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA. El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, diciembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página 279, registro digital 2018595.

²³ **Artículo 3.**

"Principios generales.

"Los principios de la presente Convención serán:



58. Dicha independencia, como forma de autonomía personal, implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas.²⁴

59. Para ello, la Convención²⁵ prevé que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídicas en todas partes y en todos los aspectos de la vida. Asimismo, contempla el establecimiento de apoyos para la facilitación del ejercicio de la capacidad jurídica, y salvaguardias, como medidas que buscan que en su ejercicio se respeten la voluntad, preferencias y derechos de las personas con discapacidad, y evitar que exista influencia indebida o conflicto de interés.

60. En ese sentido, las personas con discapacidad pueden auxiliarse de apoyos y salvaguardias en el ejercicio de su capacidad jurídica como un sistema de asistencia en la toma de sus decisiones, sin que pueda sustituirse en ningún momento su voluntad,²⁶ pues incluso en los casos que requieran apoyos más

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; ..."

²⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, párrafo 16.

²⁵ **Artículo 12.**

"Igual reconocimiento como persona ante la ley.

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas. ..."

²⁶ Se cita en apoyo la tesis 1a. XLIV/2019, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE PRESTAR UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA CONFORME A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON



intensos, siempre debe atenderse a la mejor interpretación posible de la voluntad y preferencias de la persona y no así a su interés superior.²⁷

DISCAPACIDAD. El sistema de apoyos es una obligación estatal derivada del artículo 12, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya finalidad es hacer efectivos los derechos de estas personas, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de su capacidad jurídica. Así, se trata de una obligación vinculada a la persona porque busca auxiliarla en una serie de actividades diferentes. En este sentido, el Estado debe prestar un sistema de apoyos para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su facultad de elección y control sobre su propia vida y sobre sus opiniones, sin importar su deficiencia, ni tener que seguir las opiniones de quienes atienden sus necesidades. Por tanto, el sistema de apoyos está enfocado a facilitar la expresión de una voluntad libre y verdadera y hace referencia a todas aquellas medidas que son necesarias para ayudar a la persona con discapacidad en general a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, con objeto de aumentar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, la necesidad de apoyos se presenta ante la existencia de barreras en el entorno, ya sean ambientales, sociales, jurídicas, etcétera, por lo que el sistema de apoyos debe diseñarse a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona y puede estar conformado por una persona, un familiar, profesionales en la materia, objetos, instrumentos, productos y, en general, por cualquier otra ayuda que facilite el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, de manera que el tipo y la intensidad del apoyo prestado variarán notablemente de una persona a otra en virtud de la diversidad de personas con discapacidad y a las barreras del entorno. Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66*, mayo de dos mil diecinueve, Tomo II, página 1260, registro digital 2019959. Así como la tesis 1a. CXIV/2015, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica. En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46*, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015139.

²⁷ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXV/2015, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD). De la interpretación sistemática y funcional



61. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que la capacidad jurídica es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que su negación a las personas con discapacidad ha hecho que se vean privadas de muchos derechos fundamentales.

62. Determinó que el apoyo en la adopción de decisiones no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales y que el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de muchos otros derechos humanos establecidos en la Convención, por lo que, el no reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona compromete notablemente su capacidad de reivindicar, ejercer y hacer cumplir esos derechos y muchos otros derechos establecidos en la Convención.²⁸

63. Así, destaca el vínculo que tiene el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas con el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad, que se encuentra regulado en el artículo 19 de la Convención²⁹

de los artículos citados deriva que su objetivo principal es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. En ese sentido, cuando pese a realizarse un esfuerzo considerable fuere imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, la determinación del denominado 'interés superior' debe sustituirse por la 'mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias', ya que bajo este paradigma se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás. Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015138.

²⁸ Observación General número 1, *Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, 19 de mayo de 2014, párrafos 8, 29, inciso f) y 31.

²⁹ **Artículo 19.**

"Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

"Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

"a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;



y que implica que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia, dónde y con quién vivir, así como tener acceso a apoyos y asistencia para facilitar su existencia e inclusión en la comunidad y evitar su aislamiento o separación de ésta.³⁰

64. El Comité señaló que dicho artículo se basa en el principio fundamental de derechos humanos de que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y en derechos y todas las vidas tienen el mismo valor. Destacó que el costo de la exclusión social es elevado ya que perpetúa la dependencia y, por tanto, la injerencia en las libertades individuales, además de que engendra estigmatización, segregación y discriminación, que pueden conducir, entre otros, a la creación de estereotipos negativos que alimentan el ciclo de marginación de las personas con discapacidad.

65. El derecho amparado en el artículo 19 está muy arraigado en el derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos destaca en el diverso 29, párrafo 1, la interdependencia del desarrollo

"b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta; ..."

³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017: "16. En la presente observación general se adoptan las definiciones siguientes: a) **Vivir de forma independiente.** Vivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas, y adoptar todas las decisiones que las afecten. ... b) **Ser incluido en la comunidad.** El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad consagrado, entre otros, en el artículo 3 c) de la Convención. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. ... d) **Asistencia personal.** La asistencia personal se refiere al apoyo humano dirigido por el interesado o el 'usuario' que se pone a disposición de una persona con discapacidad como un instrumento para permitir la vida independiente. Aunque las formas de asistencia personal pueden variar, hay ciertos elementos que la diferencian de otros tipos de ayuda personal, a saber: ... ii) El servicio está controlado por la persona con discapacidad, lo que significa que puede contratar servicios entre una serie de proveedores o actuar como empleador. Las personas con discapacidad pueden personalizar su servicio, es decir, planearlo y decidir por quién, cómo, cuándo, dónde y de qué manera se presta, así como dar instrucciones y dirigir a las personas que los presten; ..."



personal de un individuo y el aspecto social de formar parte de la comunidad: "Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad". El artículo 19 se sustenta tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y culturales: el derecho de toda persona a circular libremente y a escoger libremente su residencia (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y los derechos básicos a comunicarse constituyen la base del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. La libertad de circulación, un nivel de vida adecuado y la capacidad de entender y de hacer entender las propias preferencias, opciones y decisiones son condiciones indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la persona.³¹

66. De esta manera, el modelo social de la discapacidad promulga porque las personas con discapacidad tengan una vida independiente y autónoma a través del reconocimiento de su capacidad jurídica, pues es la voluntad de la persona el eje rector del ejercicio de sus derechos. Para ello, se torna necesario dejar atrás el concepto paternalista por el que se sustituía la voluntad de las personas para dar lugar a una asistencia en la toma de decisiones.

Igualdad y no discriminación en materia de discapacidad.

67. El artículo 1o. constitucional³² contempla el principio de igualdad por el que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado sea

³¹ Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017, párrafos 2, 5, 9.

³² **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."



parte. Asimismo, prohíbe categóricamente toda discriminación que sea motivada, entre otras, por discapacidad, estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

68. La Primera Sala ha señalado que la igualdad, como principio adjetivo, se configura de distintas facetas complementarias que pueden distinguirse en: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.

69. La igualdad formal es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone de la igualdad ante la ley –uniformidad en la aplicación de la norma jurídica–, e igualdad en la norma jurídica –control del contenido de las normas para evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o desproporcionales–.

70. La violación a esta faceta da lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente; o a actos discriminatorios indirectos, cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

71. Por su parte, la igualdad sustantiva busca alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos, lo que conlleva la necesidad de remover obstáculos de diversa índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por tanto, la violación a esta faceta surge cuando existe una discriminación estructural contra un grupo social o sus integrantes y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación.³³

³³ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control



72. De esta forma, la discriminación puede generarse por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; pero también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.

73. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.³⁴

del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 119, registro digital 2015678.

³⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de



74. Es importante señalar que, si bien la igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, lo cierto es que no son idénticos, aunque sí complementarios. 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.

75. La noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.³⁵

derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 48, noviembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

³⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro y texto: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque



76. Así, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico y cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución Federal es *per se* incompatible con ésta. Destacando que no toda diferencia de trato es discriminatoria, pues sólo lo será aquella que sea arbitraria y redunde en detrimento de los derechos humanos.³⁶

77. En materia de discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2 ha definido qué debe entenderse como "discriminación por motivos de discapacidad" y señala que: *cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.*

no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XI, agosto de dos mil doce, Tomo 1, página 487, registro digital 2001341.

³⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 9/2016 (10a.), de rubro y texto: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo 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 redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 112, registro digital 2012594.



78. La Convención en sus artículos 3, 5 y 12³⁷ regula a la igualdad y no discriminación como principios y como derechos, de lo que se destaca que los Estados partes reconocerán que las personas con discapacidad son iguales ante

³⁷ "Artículo 3.

"Principios generales.

"Los principios de la presente Convención serán: ...

"b) La no discriminación; ...

"e) La igualdad de oportunidades; ..."

"Artículo 5.

"Igualdad y no discriminación.

"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

"Artículo 12.

"Igual reconocimiento como persona ante la ley.

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."



la ley y en virtud de ella,³⁸ que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida,³⁹ que prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad, y que para promover la igualdad y no discriminación adoptarán medidas para asegurar la realización de ajustes razonables.

79. Para gozar de un igual reconocimiento como persona ante la ley, la Convención reafirma que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídicas en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones que el resto de las personas.

³⁸ Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado en su Observación General núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, que: "14. Varios tratados internacionales de derechos humanos contienen la expresión 'igualdad ante la ley', que describe el derecho de las personas a la igualdad de trato por ley y también en la aplicación de la ley, como ámbito. A fin de que pueda realizarse plenamente este derecho, los funcionarios del poder judicial y los encargados de hacer cumplir la ley no deben discriminar a las personas con discapacidad en la administración de justicia. La 'igualdad en virtud de la ley' es un concepto exclusivo de la Convención. Hace referencia a la posibilidad de entablar relaciones jurídicas. Si bien la igualdad ante la ley se refiere al derecho a recibir protección de la ley, la igualdad en virtud de la ley se refiere al derecho a utilizar la ley en beneficio personal. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir protección de manera efectiva y a intervenir de manera positiva. La propia ley garantizará la igualdad sustantiva de todas las personas de una jurisdicción determinada. Por lo tanto, el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad son iguales en virtud de la ley significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad, y que deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas.

"15. Esta interpretación de los términos 'igualdad ante la ley' e 'igualdad en virtud de la ley' está en consonancia con el artículo 4, párrafo 1 b) y c), de la Convención, según el cual los Estados partes deben velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en la Convención; se modifiquen o deroguen las leyes, los reglamentos, las costumbres y las prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; y se tengan en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad".

³⁹ El mismo Comité, en la Observación General número 6 adujo: "16. Las expresiones 'igual protección legal' y 'beneficiarse de la ley en igual medida' reflejan nociones de igualdad y no discriminación que están relacionadas, pero son distintas. La expresión 'igual protección legal' ... se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas. ... A fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, se emplea la expresión 'beneficiarse de la ley en igual medida', lo que significa que los Estados partes deben eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a todos los tipos de protección de la ley y a los beneficios de la igualdad de acceso a la ley y la justicia para hacer valer sus derechos."



80. La Convención⁴⁰ también establece obligaciones generales a los Estados para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, contemplando, entre otras, la adopción de medidas, incluidas las legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, así como la lucha contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

81. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴¹ señaló que la obligación de los Estados de prohibir toda discriminación incluye los tipos siguientes, que pueden presentarse de forma independiente o simultánea:

• **Discriminación directa.** Se produce cuando, en una situación análoga, las personas con discapacidad reciben un trato menos favorable que otras personas debido a su condición personal diferente por alguna causa relacionada con un motivo prohibido. Incluye actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable. El motivo o la intención de la parte que haya incurrido en discriminación no es pertinente para determinar si esta se ha producido.

• **Discriminación indirecta.** Significa que las leyes, las políticas o las prácticas son neutras en apariencia, pero perjudican de manera desproporcionada

⁴⁰ "Artículo 4.

"Obligaciones generales.

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

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; ..."

"Artículo 8.

"Toma de conciencia.

"1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: ...

"b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; ..."

⁴¹ Observación General número 6, *Sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 18, incisos a), b), c) y d).



a las personas con discapacidad. Se produce cuando una oportunidad, que en apariencia es accesible, en realidad excluye a ciertas personas debido a que su condición no les permite beneficiarse de ella.

- **Denegación de ajustes razonables.** Según el artículo 2 de la Convención, constituye discriminación si se deniegan las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas (que no impongan una "carga desproporcionada o indebida") cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales.

- **Acoso.** Se produce un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Puede ocurrir mediante actos o palabras que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad.

82. Por otro lado, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁴² también define la discriminación contra las personas con discapacidad como: *toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.*

83. Este Alto Tribunal también se ha pronunciado respecto a los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. La Primera

⁴² **ARTÍCULO I.**

"Para los efectos de la presente Convención, se entiende por: ...

"2. Discriminación contra las personas con discapacidad

"a) El término 'discriminación contra las personas con discapacidad' significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. ..."



Sala ha señalado que la regulación jurídica internacional y nacional sobre personas con discapacidad tiene como última finalidad evitar la discriminación y propiciar la igualdad, por lo que el análisis de toda normativa que aborde el tema de las personas con discapacidad debe hacerse siempre desde la perspectiva de los principios de igualdad y no discriminación.⁴³ Dichos principios son transversales y deben ser el eje en la interpretación que se haga de las normas que incidan en los derechos de las personas con discapacidad.

84. Asimismo, como premisa hermenéutica debe considerarse que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme. El razonamiento central de este argumento consiste en que la norma discriminatoria continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria, y por ello contraría al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación. En otras palabras, se busca suprimir el estado de discriminación creado por el mensaje transmitido por la norma.⁴⁴

⁴³ Se cita en apoyo la tesis 1a. V/2013, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. La regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha desarrollado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia ese sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. Así, las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de dichos propósitos jurídicos, por lo que el análisis de tales disposiciones debe realizarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 630, registro digital 2002513.

⁴⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 47/2015, de rubro y texto: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraría al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación



Análisis de la norma impugnada.

85. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, que señala:

**"TÍTULO SÉPTIMO
"APROVECHAMIENTOS**

**"CAPÍTULO 1
"APROVECHAMIENTOS**

"...

"Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía

"Artículo 113. La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.

"Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.

"N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMIN- GO TEHUANTE- PEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
.....					

y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, agosto de dos mil quince, Tomo I, página 394, registro digital 2009726.



" ...

"36	MPI-37	Dejar el encargo de la guarda o custodia de un enfermo mental, que este se traslade libremente en lugar público.	Artículo 13, fracción III	9.00	10.00
-----	--------	--	---------------------------	------	-------

" ... "

86. El artículo transcrito prevé multas por faltas administrativas de policía, particularmente se establecen de 9 a 10 unidades de medida y actualización al encargado de la guarda o custodia de un "enfermo mental" que lo deje trasladarse libremente en lugar público.

87. Este Tribunal Pleno considera importante precisar que la norma impugnada, en primer lugar, se encuentra inserta en una ley de ingresos municipal, cuyo objeto es establecer los ingresos que percibirá la hacienda municipal por un ejercicio fiscal anualizado determinado. Por ello, su destinatario principal es la policía que aplicará la multa y, en ese caso, recaudará el ingreso previsto. En segundo lugar, la norma impugnada regula la conducta de las personas encargadas del cuidado de personas con alguna "enfermedad mental", no así directamente de quienes padecen de alteraciones neuronales o conductuales que, en su interacción social, se encuentran con barreras para la inclusión plena, efectiva e igualitaria.⁴⁵

⁴⁵ **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**

"**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"X. Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

"XI. Discapacidad Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

"XII. Discapacidad Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las



88. Por ello, como más adelante se analizará, debe privilegiarse el análisis sustantivo porque no sería dable exigir una consulta previa para personas con discapacidad sobre una norma que, por un lado, no las tiene como destinatarias y, por otro lado, aunque se argumentara que aborda *cuestiones relacionadas con ellas*, no es posible concebir cuál sería el objeto mismo de la consulta en cuestión. No puede, en este punto, pasarse por alto que la norma no se dirige a personas con discapacidad, sino que parte de considerarlas *enfermas mentales*, sanciona a las personas encargadas de su cuidado como si las personas con discapacidad fueran inimputables y, finalmente, prohíbe y penaliza su libre traslado, convirtiéndolo en la conducta que origina una sanción pecuniaria. Así, no sería viable ordenar una consulta respecto de una norma, de la naturaleza y con los destinatarios especificados, a todas luces discriminatoria y apartada del marco constitucional.

89. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, 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. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.⁴⁶

barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

"XIII. Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. ..."

⁴⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 10/2016 (10a.), 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



90. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues a través de la sanción dirigida hacia las personas que cuiden a quienes "padezcan de una enfermedad mental" no se observa algún propósito válido, sino más bien un apercebimiento que promueve la restricción en la libertad de tránsito de las personas con discapacidad e inobserva que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida.

91. Lo anterior deriva del hecho de que la norma deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad intelectual y toma un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre tránsito al sujetarlo a la "supervisión o permiso" de diversa persona, mermando con ello su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana.

92. De esta forma, el hecho de tener una discapacidad intelectual no debe ser motivo para no reconocer la capacidad jurídica de las personas y sustituir su voluntad, sino que, de ser necesario, se les debe brindar un sistema de apoyos que sean proporcionales a sus requerimientos con la finalidad de facilitar el ejercicio de su capacidad jurídica y su inclusión en la sociedad, evitando perpetuar su segregación.

93. Así, la norma transgrede el principio de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. constitucional, y al no haber superado la primera grada del escrutinio estricto, se **declara su invalidez**.

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.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 34, Septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 8, registro digital 2012589.



94. Finalmente, como ya se adelantó, si bien la norma refiere a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que no resulta factible el análisis oficioso de una consulta previa derivado de que el diseño de la norma, al tratarse de una sanción administrativa de carácter pecuniario, impacta únicamente de manera directa a las personas "encargadas de la guarda o custodia", no así a las personas con discapacidad.

VI.4. Sanción por proferir injurias.

95. La Comisión accionante señala que el artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la ley impugnada que prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones es ambiguo e impreciso, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia administrativa sancionadora porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar, de forma discrecional, cuándo un comportamiento configura una conducta antijurídica.

96. Argumenta que la conducta antijurídica conlleva un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto no es lo suficientemente claro y exhaustivo para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables. En consecuencia, la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para una persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

97. Adicionalmente, advierte que la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues sanciona a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, cuando profieran o expresen injurias mediante palabras, actitudes o gestos, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual. Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales sino simbólicas. En consecuencia, el precepto constituye una medida de autocensura.



98. Los argumentos son **fundados**. Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019⁴⁷ y de manera reciente en la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022⁴⁸ en las que se retomó lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 4/2006 que determinó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

99. Se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, 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; 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.

⁴⁷ Resueltas en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos ... décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en sus partes 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad" ... consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

⁴⁸ Resueltas el 17 de octubre de 2022, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", consistente en declarar la invalidez del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.



100. Se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

101. No obstante, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.

102. 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,⁴⁹ aun cuando su

⁴⁹ Se cita en apoyo la tesis P./J. 99/2006, de rubro y texto: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. 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. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, 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, 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. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.". Consultable en el



traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.⁵⁰

103. Establecido lo anterior, el principio de taxatividad consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

104. Este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014,⁵¹ ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1565, registro digital 174488.

⁵⁰ Se cita en apoyo la tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro y texto: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 60, noviembre de dos mil dieciocho, Tomo II, página 897, registro digital 2018501.

⁵¹ En sesión de 7 de julio de 2015, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideracio-



lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

105. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

106. En los precedentes en comento, se señaló que el caso particular de las normas que establecen sanciones en el orden administrativo por proferir "*insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad*", se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

107. El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

108. Al resolver el amparo directo 28/2010,⁵² la Primera Sala definió el derecho al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los

nes, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo.

⁵² Resuelto el 23 de noviembre de 2011, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quien formulará voto particular. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se reserva el derecho de formular voto concurrente.



demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

109. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (I) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y, (II) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.⁵³

110. Se dijo que, mientras en el aspecto subjetivo el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

111. Sin embargo, se precisó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente

⁵³ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 118/2013 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible definir al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento. Por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: a) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y b) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad. En el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad. En el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, es decir, el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de dos mil catorce, Tomo I, página 470, registro digital 2005523.



a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.⁵⁴

112. Se indicó que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁵⁵

⁵⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a. CCXVIII/2009, de rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD. La función colectiva o social de la libertad de expresión y del derecho a la información debe tomarse en cuenta cuidadosamente cuando tales libertades entran en conflicto con otros derechos, típicamente con los llamados 'derechos de la personalidad', entre los que se cuentan los derechos a la intimidad y al honor. La necesidad de que la relación instrumental entre las libertades de expresión e información y el adecuado desarrollo de las prácticas democráticas influya en la resolución de los conflictos de derechos que las involucran ha llevado en ocasiones a hablar de una 'posición especial' de las mismas en las democracias constitucionales actuales. En cualquier caso, la resolución de los conflictos entre las libertades citadas y los derechos de la personalidad no parte cada vez de cero, sino que el operar del sistema jurídico va esclareciendo paulatinamente las condiciones bajo las cuales un argumento puede ser genuinamente presentado en nombre de la libertad de expresión, o cómo ciertas pretensiones concretas pueden conectarse argumentalmente con los fundamentos de determinadas formas de protección legal y constitucional. Ello da origen a la formación de un abanico más o menos extenso de reglas acerca de qué es y qué no es un equilibrio adecuado entre estos derechos a la luz de las previsiones constitucionales aplicables. Las más consensuadas de estas reglas están consagradas expresamente en los textos constitucionales o en los tratados de derechos humanos –como la prohibición de censura previa que hallamos en el artículo 7o. de la Constitución Federal o en el inciso 2 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (que la permite sólo en casos excepcionales) – y otras van explicitándose a medida que los tribunales van resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se examina la constitucionalidad de las reglas específicas contenidas en las leyes. No hay duda de que el legislador democrático puede dar especificidad a los límites a las libertades de expresión e imprenta previstos genéricamente en la Constitución, y que ni siquiera el Código Penal o la Ley de Imprenta pueden ser excluidos de raíz de entre los medios de que puede valerse a tal efecto, aunque cualquier regulación operada mediante normas penales debe ser analizada con extrema cautela. Sin embargo, también es indudable que la labor de ponderación legislativa efectuada ha de ser compatible con previsiones constitucionales que tienen fuerza normativa directa y que no dan carta blanca a las autoridades públicas para desarrollarlas, pues de lo contrario se pondría en riesgo el carácter supralegal de los derechos fundamentales y se otorgarían atribuciones extraordinarias al legislador ordinario.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 286, registro digital 165761.

⁵⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 32/2013 (10a.), de rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una presunción



113. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁵⁶

114. Establecido el parámetro anterior, se transcribe la norma impugnada para su análisis.

general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo. Cuando las ideas expresadas tienen por objeto exteriorizar un sentir positivo o favorable hacia una persona, resulta inconcuso que no habría una intromisión al derecho al honor de la persona sobre la cual se vierten las ideas u opiniones. Lo mismo puede decirse de aquellas ideas que, si bien críticas, juzgan a las personas mediante la utilización de términos cordiales, decorosos o simplemente bien recibidos por el destinatario. Lo anterior evidencia que no existe un conflicto interno o en abstracto entre los derechos a la libertad de expresión y al honor. Así, el estándar de constitucionalidad de las opiniones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión es el de relevancia pública, el cual depende del interés general por la materia y por las personas que en ella intervienen, cuando las noticias comunicadas o las expresiones proferidas redunden en descrédito del afectado, pues en caso contrario ni siquiera existiría un conflicto entre derechos fundamentales, al no observarse una intromisión al derecho al honor. Es necesario matizar que si la noticia inexacta involucra a figuras particulares en cuestiones particulares no tiene aplicación la doctrina de la 'real malicia', funcionado en su reemplazo los principios generales sobre responsabilidad civil, lo cual opera de la misma forma cuando se trate de personas con proyección pública pero en aspectos concernientes a su vida privada. Ahora bien, la relación entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, como el honor, se complica cuando la primera se ejerce para criticar a una persona, de forma tal que ésta se sienta agraviada. La complejidad radica en que el Estado no puede privilegiar un determinado criterio de decencia, estética o decoro respecto a las expresiones que podrían ser bien recibidas, ya que no existen parámetros uniformemente aceptados que puedan delimitar el contenido de estas categorías, por lo cual constituyen limitaciones demasiado vagas de la libertad de expresión como para ser constitucionalmente admisibles. De hecho, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 540, registro digital 2003304.

⁵⁶ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el amparo directo 6/2009, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el amparo directo en revisión 2044/2008, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



**"TÍTULO SÉPTIMO
"APROVECHAMIENTOS**

**"CAPÍTULO 1
"APROVECHAMIENTOS**

"...

"Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía

"**Artículo 113.** La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.

"Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.

"N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMIN- GO TEHUANTE- PEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
"...					
"43	MPF-44	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores músicos o auxiliares de espectáculos o diversión.	Artículo 14, fracción III	5.00	15.00

"..."



115. La norma prevé multas por la falta administrativa de policía consistente en que actores, jugadores, músicos o auxiliares injurien con palabras, actitudes o gestos a personas que asistan a un espectáculo o diversión, que van de cinco a quince unidades de medida y actualización.

116. Este Tribunal Pleno estima que tal regulación busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo expresiones que atenten contra el decoro de las personas, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

117. Sin embargo, la forma en la que se encuentra redactado el supuesto normativo que da pie a la sanción, resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine, de manera discrecional, qué tipo de injuria encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

118. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

119. Por estas razones, lo procedente es declarar la **invalidéz** del artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

120. Finalmente, es innecesario analizar el resto de los argumentos de los conceptos de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de las disposiciones impugnadas.⁵⁷

⁵⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de



VII. EFECTOS

121. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

122. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec:

Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

a. 65, fracciones XI y XII.

Sanción por mendicidad.

b. 113, segundo párrafo, numeral 10.

Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

c. 113, segundo párrafo, numeral 36.

Sanción por proferir injurias.

d. 113, segundo párrafo, numeral 43.

123. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley

invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.⁹. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro 181398.



Reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.

124. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Congreso del Estado de Oaxaca para 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.

125. **Notificaciones:** Deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN

126. 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 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedida mediante el DECRETO NÚM. 856, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos 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 Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.



Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como al municipio encargado de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples", consistente en declarar la invalidez del artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones diversas, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Sanción por mendicidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito



de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández 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, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Sanción por proferir injurias", consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) notificar la



presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 81/2023.

En la sesión de seis de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el cual se impugnó los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y



43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicada el veintiuno de febrero del mismo año en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, las y los Ministros declaramos la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10 y 36, de la Ley de Ingresos antes referida, los cuales disponían, respectivamente: **(i)** cobros por la búsqueda de información y expedición de copias simples; **(ii)** sanción por mendicidad; y, **(iii)** sanción a las personas encargadas de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad. Asimismo, por una mayoría de diez votos,¹ aprobamos declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, del citado ordenamiento que establecía **(iv)** una sanción por proferir injurias.

Razones de concurrencia. En el presente voto me referiré únicamente a los razonamientos que me llevaron a coincidir, aunque por consideraciones distintas, con la inconstitucionalidad del artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos mencionada, relativo a la **sanción a personas encargadas de la guarda o custodia por el libre tránsito de personas con alguna discapacidad mental**. Desde mi punto de vista, dicha disposición debió invalidarse en razón de la omisión de llevar a cabo una consulta previa para las personas con discapacidad.

A fin de exponer los motivos de mi voto, primero me referiré al parámetro de regularidad constitucional fijado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derecho a la consulta de las personas con discapacidad y posteriormente explicaré su aplicación en el caso concreto.

I. Derecho a la consulta de personas con discapacidad

Este Máximo Tribunal ha reconocido de forma consistente que, en virtud del artículo 4.3. de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las autoridades mexicanas tienen la obligación de celebrar consultas de manera previa, pública, abierta y regular, estrecha y con la participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, cada vez que se prevean decisiones o medidas susceptibles de afectarles

¹ En contra votó el Señor Ministro Alberto Pérez Dayán.



directamente. Además, dichos procesos de consulta deben garantizar que la participación de estos grupos sea accesible, informada, significativa, efectiva y transparente.²

Conforme a lo señalado por el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, como ocurre a través de la consulta, permite que en la toma de decisiones legislativas, administrativas o políticas, estas poblaciones puedan aportar conocimientos y experiencias, e incluso puedan determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos,³ lo que fortalece el proceso dialógico, participativo y plural para instaurar dichas medidas.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que la consulta a personas con discapacidad es un requisito procedimental de rango constitucional, cuya omisión representa un vicio formal e invalidante del procedimiento legislativo y, por consiguiente, del producto legislativo.⁴

Por lo tanto, siempre que se prevean medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, las autoridades mexicanas deben de celebrar consultas y colaborar activamente con estos grupos de población.

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **33/2015**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, dieciocho de febrero de dos mil dieciséis; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **101/2016**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., veintisiete de agosto de dos mil diecinueve; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **80/2017** y su acumulada **81/2017**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veinte de abril de dos mil veinte; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **41/2018** y su acumulada **42/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintiuno de abril de dos mil veinte; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **212/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, primero de marzo de dos mil veintiuno; y, de manera reciente, la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **142/2022** y sus acumuladas **145/2022**, **146/2022**, **148/2022**, **150/2022** y **151/2022**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, cinco de enero de dos mil veintitrés.

³ Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Núm. 7, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párr. 27 y 28.

⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **33/2015**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.



II. Caso concreto

En el caso en estudio, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que la disposición impugnada, aunque aparentemente neutral, resultaba discriminatoria por reproducir estereotipos en torno a la discapacidad mental y obstaculizar el ejercicio efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a vivir de forma independiente y a la libertad de tránsito.

Para arribar a esa conclusión, la sentencia en cuestión recuerda que, desde el modelo social de la discapacidad, la persona es vista como sujeto de derechos humanos y no como objeto de cuidado, por lo que se deja de poner énfasis en las condiciones de deficiencia de las personas que viven con ella para así focalizar la atención en las barreras sociales y actitudinales que impiden su integración plena y autónoma al entorno. Posteriormente, realiza un escrutinio estricto de la norma reclamada a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, determinando que la distinción basada en la categoría sospechosa no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

No pasa inadvertido que la referida resolución sostiene que no sería dable exigir una consulta previa para personas con discapacidad por dos razones. En primer lugar, porque la norma impugnada, al insertarse en una ley de ingresos municipal cuyo objeto es establecer cuáles serán las percepciones del ayuntamiento durante un ejercicio fiscal determinado, no tiene como destinatarias principales a las personas con discapacidad, sino a la policía que aplicará la multa y recaudará el ingreso previsto. En segundo lugar, porque no es posible concebir cuál sería el objeto mismo de la consulta en cuestión, a pesar de que la disposición reclamada aborda cuestiones relacionadas con estos grupos por regular la conducta de las personas encargadas de su guarda o custodia.

Más allá de que coincido con las razones sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada por resultar discriminatoria, me parece que el vicio de constitucionalidad subyace en la falta de una consulta previa para personas con discapacidad. En mi opinión, su contenido normativo produce una intromisión en el ejercicio efectivo del derecho a vivir de forma independiente en relación con la libertad de circulación, además de que afecta indirectamente las posibilidades de las personas con discapacidad de acceder al apoyo.

Por un lado, advierto que la disposición reclamada obedece a un modelo médico o rehabilitador de la discapacidad en el que se asume que las personas con



discapacidad mental requieren necesariamente la ayuda o supervisión de otra persona para poder circular en lugares públicos. Esta situación supone una forma de restricción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el que se sustituye su voluntad en la adopción de decisiones relativas a los sistemas de vida. Al respecto, el Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad ha señalado que la libertad de circulación constituye una condición indispensable para la dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad.⁵

Por otro lado, la norma impugnada parece desconocer que las necesidades individuales de apoyo en la movilidad de las personas con alguna discapacidad mental varían en función de factores personales, como puede ser el grado de deficiencia. En efecto, para muchas personas con discapacidad el apoyo es una condición indispensable para participar de forma activa y significativa en la sociedad y, al mismo tiempo, conservar su dignidad, autonomía e independencia.⁶ En gran parte, esta necesidad de apoyo responde a la existencia de barreras sociales y ambientales que impiden su plena integración al entorno, razón por la cual el tipo y la intensidad del apoyo que se requiere variará notablemente de una persona a otra debido a la diversidad de las personas con discapacidad.⁷

Sin embargo, desde un enfoque del modelo social de la discapacidad, el hecho de que una persona se apoye en otras personas como aspecto fundamental de la interdependencia humana debe apartarse de las interpretaciones restrictivas de la independencia que la vinculan con la autosuficiencia.⁸ Esto quiere decir que el nivel de apoyo requerido no puede alegarse como razón para negar o limitar el derecho de las personas con discapacidad a la independencia y a vivir de forma independiente en la comunidad.⁹

⁵ Naciones Unidas, Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 9.

⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/34/58, 20 de diciembre de 2016, párr. 15.

⁷ Naciones Unidas, Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, Observación general No. 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD/C/GC/1, 19 de mayo de 2014, párr. 18.

⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/34/58, 20 de diciembre de 2016, párr. 26.

⁹ Naciones Unidas, Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 20.



En este sentido, tomando en cuenta que la mayoría de las personas con discapacidad tienen que depender de formas oficiosas de apoyo, principalmente de la familia y las redes personales,¹⁰ el hecho de que se sancione a quienes tienen su guarda o custodia, además de limitar su capacidad jurídica, puede incrementar el riesgo de segregación de estos grupos y, en consecuencia, menoscabar su derecho a vivir una vida independiente.

Al respecto, es importante mencionar que el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹ establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: **(i)** sensibilizar a la sociedad y fomentar el respeto de los derechos y dignidad de estas personas; **(ii)** luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas que se tengan respecto de ellas; y, **(iii)** promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad. Entre estas medidas, se encuentra la promoción del

¹⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/34/58, 20 de diciembre de 2016, párr. 19.

¹¹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

"Artículo 8.

"Toma de conciencia.

"1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

"a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

"b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

"c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

"2. Las medidas a este fin incluyen:

"a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:

"i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

"ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

"iii) Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral;

"b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;

"c) Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente Convención;

"d) Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas."



reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como de sus aportaciones en el ámbito laboral.

Es por ello que estimo que, en relación con este tipo de medidas, existe para el Estado Mexicano, tanto una obligación de su implementación como un deber de consultar a las personas con discapacidad de manera previa a ello, puesto que trascienden directamente en el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

En conclusión, debido a que la disposición impugnada incide en diversos aspectos de los derechos de este grupo vulnerable como en sus derechos a vivir de forma independiente, a la libertad de circulación y al acceso al apoyo, estimo que debió llevarse a cabo una consulta conforme a los estándares fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que atienda a lo que ellas consideran necesario sea implementado para su inclusión plena en la sociedad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de seis de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad 81/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de varios preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

En esencia, la Comisión accionante impugnó los artículos de esta Ley de Ingresos, ya que, a su consideración, establecían disposiciones inconstitucionales relacionadas con: **i)** cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples; **ii)** sanción por mendicidad; **iii)** sanción a encargados de la guarda y custodia por el tránsito de personas con discapacidad; y, **iv)** sanción por proferir injurias.

Si bien en términos generales compartí la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, anuncié un voto concurrente por algunas razo-



nes distintas a las que contiene la sentencia finalmente aprobada respecto de los temas: **ii)** sanción por mendicidad, y **iii)** sanción a encargados de la guarda y custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

Razones del voto concurrente

I. Sanción por mendicidad

En este apartado, la divergencia versa sobre los precedentes y las consideraciones con las que se afirma que el artículo 113 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca produce un efecto de discriminación indirecta al sancionar de forma económica a las personas que mendiguen habitualmente en lugar público.

A mi juicio, en el presente asunto, no estamos ante una norma que sea neutra, sino ante una que se encuentra dirigida concretamente a un grupo vulnerable en situación de pobreza o marginación, por lo que la discriminación que se genera no es de tipo indirecto, sino de forma directa, contrario a las consideraciones contenidas en la sentencia aprobada.

II. Sanción a encargados de la guarda y custodia por el tránsito de personas con discapacidad

La razón de mi voto anunciado en este subtema atiende a que la sentencia declara la invalidez del artículo impugnado por transgredir el principio de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. constitucional.

Sin embargo, aunque compartí la invalidez aprobada, en este caso, yo considero que el motivo de inconstitucionalidad es por violación a seguridad jurídica, ya que el diseño normativo es ambiguo para la autoridad encargada de la aplicación de la norma y ello produce inseguridad jurídica a los posibles destinatarios de ella, al no existir certeza sobre qué tipo de enfermedades mentales se pueden clasificar como discapacidad y, por ende, que pueden actualizar la infracción que contiene la disposición impugnada.

Por lo antes expuesto, es que formulo el presente voto concurrente, al margen de que sí compartí el sentido de la sentencia en ambos subapartados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES DE CARÁCTER FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

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. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. NO DEBE SER SUJETA A UNA EVALUACIÓN ABSTRACTA, SINO QUE MERECE SER ANALIZADA CONTEXTUALMENTE, ES DECIR, ATENDIENDO A LAS CONDICIONES PARTICULARES EN QUE SE TOMAN DECISIONES RELACIONADAS CON ESOS GRUPOS VULNERABLES.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.



VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CUANDO LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA NO ES ESPECÍFICA O EXCLUSIVA PARA ESTOS GRUPOS, SU INCUMPLIMIENTO NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY, PERO SÍ DE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1402, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 208, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1402, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO No. 208, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1402, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO No. 208, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2022 Y SU ACUMULADA 158/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE NOVIEMBRE



DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA:
PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) impugnan el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, al estimar que contraviene el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se tiene por impugnado el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango.	6-7
III.	OPORTUNIDAD.	Los escritos iniciales son oportunos.	7-8
IV.	LEGITIMACIÓN.	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas.	8-10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni motivos de sobreseimiento. El Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	10-11
VI.	ESTUDIO DE FONDO. VI.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.	El derecho a la consulta impone la obligación a los Congresos locales de consultar a las personas con discapacidad sobre aquellas decisiones susceptibles de afectar su esfera de derechos.	11-25 12-21
	VI.2. Análisis del caso concreto.	A) ¿La norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad? B) ¿El legislador local realizó procedimientos de consulta durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada?	21-25



VII.	EFFECTOS.		25-28
	Declaratoria de invalidez.	Se precisan las disposiciones invalidadas.	26
	Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.	Los efectos de la declaratoria de invalidez deben postergarse doce meses, con el objeto de que el Congreso local pueda emitir de nueva cuenta la legislación, llevando a cabo la consulta conforme a los estándares aquí establecidos.	26-27
	Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Durango.	Se vincula al Congreso del Estado de Durango para que emita la regulación correspondiente con base en los resultados de la consulta que realice conforme a los parámetros fijados en esta determinación.	27-28
VIII.	DECISIÓN.	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante el DECRETO No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i>.</p>	28-29



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), respectivamente, en contra del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 promovida por el Poder Ejecutivo Federal.** El siete de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal presentó acción de inconstitucionalidad,¹ en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Durango.

2. **Conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal.** En su escrito inicial, el Poder Ejecutivo Federal expuso un único concepto de invalidez, consistente en que el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, incide en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, de manera que el legislador local tenía la obligación de celebrar una consulta con las personas que integran este grupo, cosa que no hizo.

3. **Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 156/2022.** Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 2 a 10.



156/2022, y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor del procedimiento.

4. Presentación de la acción de inconstitucionalidad 158/2022 promovida por la CNDH. El siete de noviembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad,² en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Durango.

5. Conceptos de invalidez de la CNDH. En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso un único concepto de invalidez, consistente en que el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, es una disposición dirigida a personas con discapacidad visual, pues establece la posibilidad de solicitar una versión en escritura braille de su testamento, es decir, un ajuste razonable. Por ello, resultaba indispensable que la norma impugnada fuera diseñada a través de la perspectiva de las personas con discapacidad, lo cual solamente es posible cuando se cumple con la obligación de consulta que impone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Congreso local, sin embargo, no consultó a las personas con discapacidad de manera previa a la emisión de la norma impugnada, por lo cual ésta resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional.

6. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 158/2022. El quince de noviembre de dos mil veintidós el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y turnarlo por acumulación –toda vez que se impugna la misma norma– al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.³ Las acciones de inconstitucionalidad fueron admitidas el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes.⁴

² Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 12 a 23.

³ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, foja 29.

⁴ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 32 a 35.



7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango.** El Poder Legislativo local manifestó, mediante escrito recibido en Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de enero dos mil veintitrés,⁵ que las normas impugnadas son constitucionales.

8. Lo anterior, en razón de que la norma impugnada fue emitida con el objetivo de que los derechos de las personas con discapacidad visual no resulten vulnerados durante la realización de su testamento, mediante la posibilidad de solicitar un ajuste razonable.

9. En este sentido, argumenta que no tendría ningún sentido práctico declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada a fin de realizar una consulta, pues el legislador local ya tuvo la oportunidad de escuchar las necesidades y posturas de las personas con discapacidad, como se desprende de la exposición de motivos de la reforma.

10. Por lo tanto, estima que debe declararse la validez de las normas impugnadas, entendiendo que el legislador local realizó adecuaciones normativas encaminadas a dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales.

11. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil veintidós,⁶ que son ciertos los actos atribuidos al Gobernador Constitucional de la entidad, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto No. 208 que contiene la norma general cuya invalidez se reclama por los promoventes.

12. Sin embargo, argumenta que los actos impugnados fueron llevados a cabo por el Ejecutivo Local con fundamento en el artículo 98, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en relación con el numeral 5, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango. Ambas, disposiciones que lo facultan y obligan a promulgar las leyes del Congreso del Estado, así como a publicarlas en el Periódico Oficial de dicha entidad.

⁵ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 551 a 557.

⁶ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 97 a 100.



13. Así, estima que solamente fue señalado como autoridad en la presente acción de inconstitucionalidad para cumplir el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido y promulgado la norma.

14. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Durango formularon alegatos mediante escritos presentados el veintitrés⁷ y el veintinueve⁸ de marzo de dos mil veintitrés, respectivamente.

15. **Cierre de la instrucción.** El trece de abril de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dictó acuerdo⁹ en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

16. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantearon la posible contradicción entre el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango y el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, que forma parte del parámetro de regularidad constitucional.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

18. De la lectura de los escritos de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron

⁷ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 981 a 984.

⁸ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 986 a 989.

⁹ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, foja 991.



el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

19. La norma impugnada tiene el contenido siguiente:

"Artículo 1402. Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

"Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille."

III. OPORTUNIDAD

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

21. La norma impugnada fue publicada el nueve de octubre de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el lunes diez de octubre al martes ocho de noviembre de dos mil veintidós. Dado que las acciones de inconstitucionalidad fueron interpuestas ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de noviembre de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.

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

IV. LEGITIMACIÓN

23. Las presentes acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas.



IV.1. Poder Ejecutivo Federal.

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, el promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad toda vez que se trata de una norma general de una entidad federativa y plantea la posible contradicción entre la misma y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

25. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María Estela Ríos González, quien demostró tener el carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el dos de septiembre de dos mil veintiuno por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 90 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4to., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

26. En consecuencia, al ser el Poder Ejecutivo Federal un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto¹⁰ y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

IV.2. CNDH.

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

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

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."



28. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la CNDH mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.

29. En consecuencia, al ser la CDNH un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto¹¹ y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

31. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

¹¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"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 vulneran 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."



Precedentes citados en este apartado: ninguno.

VI. ESTUDIO DE FONDO

33. En el presente caso, corresponde al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la constitucionalidad del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango. En el referido precepto se establece que las personas con discapacidad, al momento de emitir su testamento, podrán solicitar que éste se realice en escritura braille, siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría para hacerlo.

34. En atención a los conceptos de invalidez formulados por las accionantes, corresponde a este Tribunal Constitucional determinar, fundamentalmente, tres cuestiones: **1)** primero, si las normas impugnadas inciden en los derechos o intereses de las personas con discapacidad, de manera que el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido con los integrantes de este grupo, de manera previa a su emisión; **2)** en caso de que se actualice la obligación de consulta, verificar si el Congreso del Estado de Durango, efectivamente, consultó a las personas con discapacidad durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada; y, **3)** finalmente, en caso de que el legislador local haya consultado a las personas con discapacidad, verificar si la consulta realizada cumple con los estándares fijados por este Alto Tribunal y por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

35. Para dar respuesta a la cuestión planteada se analizará, en primer lugar, el parámetro de regularidad del derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad. En segundo lugar, se llevará a cabo un examen de la norma impugnada para verificar si ésta incide en los derechos de las personas con discapacidad y, en consecuencia, si el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido durante el proceso legislativo mediante el cual fue adicionada.

VI.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

36. El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que en la elaboración y aplicación de la legislación



y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte de la misma deberán celebrar consultas con las personas integrantes de este grupo.

37. Las personas con discapacidad, históricamente, se han enfrentado a barreras actitudinales, físicas, jurídicas, económicas, sociales y de comunicación que limitan su participación genuina en la vida pública.¹²

38. En las últimas décadas, distintos movimientos liderados por personas con discapacidad, bajo el lema "nada sobre nosotros sin nosotros", han generado conciencia de que son las personas con discapacidad –y solamente ellas– las que se encuentran en la posición más adecuada para decidir su propio destino. El derecho a la consulta, precisamente, pretende colocar a las personas con discapacidad en el centro de cualquier proceso deliberativo sobre decisiones que puedan incidir en su vida y desarrollo.¹³

39. Además, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad no solamente está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 12) y el derecho a la participación (artículos 3.c y 29), sino que es uno de los pilares fundamentales de la misma. El tratado, en realidad, fue producto de la participación genuina y efectiva de las personas con discapacidad, lo cual aseguró desde el principio su pertinencia.¹⁴

40. En congruencia con su importancia, el derecho a la consulta no debe ser entendido como una simple formalidad a la que deben atender los Estados, sino como un mecanismo que garantiza que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad tengan una incidencia real al momento

¹² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 4 y 5.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ibídem, supra nota 12, párrafo 1.



de diseñar aquellas medidas que se encuentren directa o indirectamente relacionadas con sus derechos.¹⁵

41. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al definir el alcance del artículo 4.3 de la Convención, fue sumamente enfático sobre dos cuestiones relacionadas con la naturaleza del derecho a la consulta. En primer lugar, sostuvo que estas deberán llevarse a cabo en las fases iniciales de cualquier proceso de decisión (legislativo, administrativo o de otra índole) relacionado con los derechos de las personas con discapacidad. En segundo lugar, sostuvo que las autoridades encargadas de llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos deberán cerciorarse de que la opinión de quienes integran este grupo efectivamente contribuyó al resultado o decisión adoptada.¹⁶

42. A partir de entonces, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado una amplia doctrina constitucional en torno a la manera en que las autoridades nacionales se encuentran vinculadas respecto al derecho a la consulta, así como la manera en que estos procedimientos deben llevarse a cabo para que resulten compatibles con los estándares definidos por el Comité.

43. Uno de los primeros casos fue la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**, en la cual el Tribunal Pleno determinó que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los derechos o intereses de este grupo.¹⁷

44. Posteriormente fue resuelta la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, en las cuales fueron impugnadas diversas disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México, recientemente creada. Particularmente, correspondió al Tribunal Pleno definir si durante las asambleas constituyentes que dieron origen a la Constitución local se llevaron a cabo consultas estrechas con las personas con discapacidad.

¹⁵ Ibidem, párrafo 18.

¹⁶ Ibidem, párrafo 15.

¹⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero de 2016.



45. Al respecto, este Alto Tribunal sostuvo que con independencia de que no se hubiere celebrado formalmente una consulta dirigida a las personas con discapacidad, las personas constituyentes garantizaron la participación activa y central de este grupo. Esta primera aproximación al derecho a la consulta permitió entender que estas no deben ser sujetas a una evaluación abstracta, sino que merecen ser analizadas contextualmente, es decir, atendiendo a las condiciones particulares en que se toman decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.¹⁸

46. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos en su totalidad, aún cuando la accionante se limitó a impugnar algunas porciones normativas. Lo anterior pues, a juicio del Tribunal, se trataba de un ordenamiento que regula integralmente cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad.¹⁹

47. En la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del decreto 174 por el cual se emitió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, por no haber realizado el Congreso local una consulta pública previa a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.²⁰

48. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estableció que los Congresos locales tienen la obligación de emitir convocatorias abiertas, públicas, incluyentes y accesibles para procurar la participación de las personas con discapacidad en los procedimientos de consulta.²¹ Además, estimó que durante el procedimiento

¹⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2017, párrafo 66.

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 27 de agosto de 2019.

²⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 1 de octubre de 2019.

²¹ *Ibidem*, párrafo 28.



de consulta, el legislador debe establecer un sistema que demuestre que las opiniones de las personas con discapacidad fueron procesadas adecuadamente y trascendieron a la decisión adoptada.²² Finalmente, recordó que existen diferencias sustanciales entre las organizaciones "para" personas con discapacidad y las organizaciones "de" personas con discapacidad, pues es la participación de estas últimas la que debe preferirse.²³

49. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017** el Tribunal estimó que de una interpretación del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se desprende que el derecho a la consulta y la correlativa obligación a cargo de las autoridades se actualiza cuando una medida legislativa, administrativa y de otra índole pueda afectar de forma directa o indirecta los derechos de las personas con discapacidad.²⁴

50. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,²⁵ el Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige que los procedimientos de consulta a personas con discapacidad cumplan con los siguientes elementos mínimos:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y

²² Ídem.

²³ Ibidem, párrafo 29.

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de abril de 2020.

²⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.



ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macro tipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

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



- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

51. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020** este Tribunal Pleno fijó el estándar relativo a que la obligación de consulta se actualiza aún cuando el legislador local se limite a cumplir con un mandato de armonización impuesto por el legislador federal. Asimismo, dicho precedente dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo el Tribunal, ya que se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es específica o exclusiva para personas con discapacidad, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, sino exclusivamente de determinados artículos.²⁶

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de marzo de 2021.



Esta doctrina ha sido reiterada en los casos más recientes de esta Suprema Corte, por ejemplo, **las acciones de inconstitucionalidad 60/2022, 117/2021 y 65/2022**, por nombrar algunas.²⁷

52. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

Precedentes citados en este apartado: Al. 33/2015; Al. 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017; Al. 101/2016; Al. 1/2017; Al. 80/2017 y su acumulada 81/2017; Al. 41/2018 y su acumulada 42/2018; Al. 212/2020; Al. 60/2022; Al. 117/2021 y Al. 65/2022.

VI.2. Análisis del caso concreto.

53. Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, corresponde a este Tribunal Pleno examinar la norma impugnada a la luz de los estándares fijados en el apartado anterior.

54. Concretamente, para determinar si en el presente caso el legislador del Estado de Durango cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad. En este caso, del informe de la autoridad legislativa se desprende que no se llevó a cabo un proceso de consulta, por lo que, bastará con confirmar que la norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad para determinar la invalidez de la misma.

A) ¿La norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad?

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 60/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 13 de abril de 2023. Acción de inconstitucionalidad 117/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 30 de mayo de 2023. Acción de inconstitucionalidad 65/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis Gonzáles Alcántara Carrancá, 6 de junio de 2023.



55. Este Tribunal estima que el párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango sí es susceptible de incidir en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, por lo cual el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido durante el proceso legislativo que lo originó.

56. Como fue señalado anteriormente, la norma impugnada tiene el contenido siguiente:

"Artículo 1402. Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

"Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille."

57. Como se sigue, el Código Civil del Estado de Durango establece una serie de reglas especiales tratándose del testamento público abierto realizado por personas con discapacidad visual: en lugar de dar lectura al testamento una sola ocasión –como lo dispone el artículo 1397 del referido Código para la generalidad de los testamentos–, se deberá hacer lectura del mismo dos veces; además, deberán concurrir al acto de otorgamiento y firmar el testamento dos testigos; finalmente, establece la posibilidad de que el testamento se realice en escritura braille, siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría.

58. A juicio de este Alto Tribunal, es evidente que el párrafo segundo de la norma impugnada versa sobre cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad, al establecer la posibilidad de que se emitan su testamento en versión braille como ajuste razonable.

59. La expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", que figura en el artículo 4.3 de la Convención, agrupa todas aquellas medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta su esfera de derechos. De manera ejemplificativa, el



Comité señaló algunas de las medidas que pudieran generar un impacto directo o indirecto en las personas con discapacidad:

"Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo."²⁸

60. Como se observa, el propio Comité ha señalado que las medidas relacionadas con el otorgamiento de ajustes razonables –como la prevista en el artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango– inciden directamente en los derechos de las personas con discapacidad. Lo anterior, a juicio de este Tribunal, responde a la propia naturaleza de los ajustes razonables, al tratarse de medidas individualizadas que permiten eliminar las barreras a las que específicamente se enfrenta una determinada persona.

61. No es óbice a lo anterior el hecho de que el Congreso local haya señalado en su informe que la adición del párrafo segundo al artículo 1402 del Código Civil tuvo por objeto beneficiar a las personas con discapacidad visual que levantan su testamento en sede notarial. Precisamente, el derecho a la consulta conduce a este Tribunal a no prejuzgar sobre si las medidas adoptadas fueron idóneas, pues son las personas con discapacidad quienes se encuentran en una mejor posición de definir si estas son adecuadas y suficientes para garantizar sus derechos.

62. En otras palabras, aún cuando este Tribunal pudiera considerar que la posibilidad de que las personas con discapacidad visual soliciten que su testamento se emita en versión braille es la idónea para garantizar sus derechos, existe la posibilidad de que las personas con discapacidad consideren que no es una

²⁸ *Ibíd.*, supra nota 12, párrafo 20.



medida adecuada ni suficiente para tal fin, pues el legislador omitió prever medidas de apoyo y ajustes razonables distintos a la escritura braille.

63. Lo anterior, solamente pone de manifiesto dos cuestiones: primero, que existe una pluralidad de medidas que las autoridades deben adoptar para satisfacer los derechos de las personas con discapacidad; y segundo, que son estas últimas las que deben poder decidir cuáles son las medidas que les generan una especial protección en la celebración de sus testamentos.

64. Por ello, este Tribunal Pleno concluye que el legislador del Estado de Durango tenía la obligación de celebrar consultas con las personas con discapacidad, de manera previa a la adición del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil local.

B) ¿El legislador local realizó procedimientos de consulta durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada?

65. A pesar de que el legislador del Estado de Durango estaba vinculado a consultar a las personas con discapacidad, de la lectura de los antecedentes legislativos y de las documentales aportadas no se desprende que el Congreso local hubiere celebrado una consulta durante el proceso legislativo que antecedió a la reforma impugnada.

66. Además, el propio legislador local reconoció en su informe que no cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad, pues considera que no tendría ningún sentido práctico llevarla a cabo considerando que tuvo la oportunidad de escuchar las necesidades y posturas de las personas con discapacidad en otras circunstancias.

67. En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, por resultar contrario al numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

68. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.



VII. EFECTOS

69. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

70. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado previo, se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en Periódico Oficial de dicha entidad.

71. **Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."

72. Dicha jurisprudencia sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

73. Por lo anterior, este Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.



De tal suerte que, conforme a lo resuelto por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, así como las recientemente resueltas acciones de inconstitucionalidad 65/2022, 117/2021 y 106/2022, los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Legislatura del Estado de Durango con el objeto de que el Congreso local pueda emitir de nueva cuenta la legislación, potencialmente benéfica para las personas con discapacidad, llevando a cabo la consulta conforme a los estándares aquí establecidos.

74. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Durango.** La declaración de invalidez no se limita a la expulsión de la norma del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación. Posteriormente, deberá emitir la regulación que corresponda, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y con base en los resultados de dicha consulta.

75. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al artículo declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con la accesibilidad de las personas con discapacidad visual para otorgar testamentos u otros actos frente a notario.

76. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Durango atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la nación.

VIII. DECISIÓN

77. Por lo antes expuesto, el Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante el DECRETO No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia, lleve a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad y emita la regulación correspondiente, conforme a los parámetros fijados. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 208 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el nueve de octubre de dos mil veintidós, que adicionó un segundo párrafo al artículo 1402 del Código Civil de esa entidad para introducir una medida de ajuste para las personas de discapacidad visual, consistente en la posibilidad de realizar un ejemplar del testamento público abierto en escritura Braille.

Para el Tribunal Pleno, dicha reforma es inconstitucional porque no se realizó una consulta previa a las personas con discapacidad a pesar de que el decreto impugnado introdujo una medida de ajuste que les favorecía.

Aunque voté a favor de declarar la invalidez, me separé de la postergación de los efectos de la declaratoria y de vincular al Poder Legislativo del Estado de



Durango para que legislara nuevamente, previa realización de una consulta a las personas con discapacidad.

1. Respeto a la postergación de los efectos de la declaratoria de invalidez.

No comparto que se haya postergado el surtimiento de los efectos del fallo hasta pasados 12 meses dentro de los cuales debe legislarse nuevamente, previa realización de una consulta.

He sostenido esta postura en diversos precedentes, tales como la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 (falladas el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós) y, más recientemente, en las acciones de inconstitucionalidad 99/2022 y 117/2021 (resueltas el treinta de mayo de dos mil veintitrés) y 106/2022 (fallada el cinco de junio de dos mil veintitrés).

Me he separado de prorrogar los efectos de la invalidez porque considero un rasgo paternalista el invalidar normas por falta de consulta a las personas con discapacidad, indígenas y afromexicanas y, a la vez, sostener que –desde la perspectiva de la Corte– su aplicación es favorable, por lo que no se les debe privar de los efectos de la norma declarada inválida en lo que se emite una nueva.

Considero que, más allá de las valoraciones que podamos hacer como Tribunal Pleno sobre si una medida pueda o no ser benéfica a las personas con discapacidad, sólo a este grupo le corresponde determinar si le favorece, lo que se logra a través de realizar una consulta.

2. Respeto a la vinculación al Poder Legislativo del Estado de Durango para legislar.

No comparto la vinculación al Congreso local para que emita una nueva legislación, esto en congruencia a precedentes recientes (las acciones de inconstitucionalidad 80/2022, 114/2022 y 166/2022), en los que voté por no hacer esta vinculación cuando no existe un deber de legislar.

Considero que no debe vincularse a legislar nuevamente cuando no existe una obligación para regular la materia de las normas, es decir, la invalidez no deriva de "*omisiones*" legislativas relativas de ejercicio obligatorio, sino del análisis particular de una norma emitida de acuerdo con las facultades potestativas de un determinado órgano legislativo, por lo que corresponde al Poder Legislativo, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales, ejercer libremente sus competencias.



En el caso de que la invalidez se declare porque no se realizó una consulta previa al emitir una norma que afecta directamente a las personas con discapacidad, en la que no tenía obligación de legislar, queda a la libertad del Poder Legislativo decidir si emite una nueva disposición, aunque en ese caso deberá abstenerse de cometer los mismos vicios, es decir, estará obligada a realizar una consulta.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022.

En la sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las presentes acciones de inconstitucionalidad, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, que establecía la posibilidad de que los testamentos de personas con discapacidad visual total otorgados ante notario público se realizaran en escritura braille, además de la respectiva versión en castellano, al considerar que violaba el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.¹

Por unanimidad de diez votos,² el Pleno declaró la invalidez de la norma impugnada porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹ **Artículo 1402.** Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

"Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



Coincidió con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.³

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁴ que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

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

³ Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022**.

En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022**, el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

⁴ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, este Tribunal Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afec-tación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, en las que se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí⁶ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁷ En este último, el Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe

⁶ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás".

⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.



ser: **a)** previa, pública, abierta y regular; **b)** estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **c)** accesible; **d)** informada; **e)** significativa; **f)** con participación efectiva; y, **g)** transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto tiene "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a este grupo social, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: **a)** previa, pública, abierta y regular; **b)** estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **c)** accesible; **d)** informada; **e)** significativa; **f)** con participación efectiva; y, **g)** transparente.



La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia,⁸ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta, porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este

⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería consulta.

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁰ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, el Poder Legislativo del Estado de Durango haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

¹⁰ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



Una lectura empática del segundo párrafo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad, porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En este precepto, se establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 1402. Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

"Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille."

Pareciera que en principio puede considerarse una norma "benéfica" que "ayuda" a las personas con discapacidad, al establecer la posibilidad de que se emita una versión de su testamento en escritura braille, pero lo cierto es que, como lo destaqué en el Tribunal Pleno, resultaba fundamental que se hiciera la consulta correspondiente para que las personas con discapacidad visual tuvieran la oportunidad de pronunciarse, por ejemplo, sobre si estaban o no de acuerdo en que se condicionara la emisión de esta versión del testamento a que "existan las condiciones técnicas en la notaría" (¿qué condiciones técnicas deben existir o cómo van a reconocerlas para saber si pueden acceder a ese beneficio? ¿tendrán costo esas condiciones técnicas?); o si, por el contrario, consideraban necesario que se estableciera más bien un mínimo de notarías que llevaran a cabo este acto o que ésta fuera una obligación general para todas las notarías.

Lo anterior, a fin de que la medida legislativa logre efectividad, no que quede como algo que luce culturalmente positivo porque denota empatía con las personas con discapacidad visual. Así como quedó y, además, sin consulta, solamente crea expectativa de un derecho, pero no genera obligación ninguna, ni hay garantías de que ese derecho sea real y efectivo.

Según la norma, cuando el testador tenga discapacidad visual total se dará lectura a su testamento dos veces: una por el notario y otra por uno de los testigos. Llegados a este punto, ya existen honorarios generados por parte de la notaría. Luego dice "presentado el caso", es decir, luego de haberse hecho lo anterior, **se podrá realizar** el testamento en braille. Este ya es un segundo momento, es una secuencia. En ese segundo momento pudieran acontecer



condiciones técnicas que impidan que el testamento se realice en braille. Como esas condiciones ni se exponen ni se explican en la norma quedan a consideración o voluntad del titular de la notaría, así que la persona con discapacidad visual entonces queda a expensas de que esas "condiciones técnicas" existan porque, si sobreviene alguna imposibilidad "técnica" ya no puede otorgar su testamento así, quedando el testador a la mitad de un proceso iniciado y que por lo tanto ya generó honorarios notariales por cubrir. Esto, cuando quizá pensó que podía lograr su escritura en braille y por eso hizo la elección de una notaría en particular. Además de todo esto, la norma tampoco garantiza que existiendo las "condiciones técnicas" se otorgue en braille el documento, dice: existiendo todo aquello (condiciones técnicas y voluntad del testador) "*se podrá*" otorgar así, lo que se lee como "se puede otorgar o no", pues no dice "se deberá".

A mi parecer, esto equivale a esperar a quienes padecen discapacidad visual a que tendrán acceso a algo que en un momento dado les puede ser negado. Se les genera una expectativa legítima de derechos siendo que la propia norma está entrañando que ese derecho está **sujeto a condiciones prácticamente arbitrarias**.

Un testador puede tener toda la intención de otorgar su testamento en braille, pero en la notaría se le dice que no pueden hacerlo así porque no cuentan con los aparatos o con traductores para ello. Y entonces se acabó la posibilidad para las personas con discapacidad visual de contar con ese apoyo, no obstante haberseles generado la esperanza de contar con el beneficio y que quizá hasta haya formado parte de las cosas que tomó en cuenta para la elección de la notaría en la otorgaría su testamento.

En este caso, y enfáticamente por esta particularidad sui géneris, **era necesaria la consulta** e invalidar esta norma para el efecto de que entonces **el Congreso local legisle de nueva cuenta** y más apropiadamente sobre este punto luego de escuchar a las personas con discapacidad visual en su entidad.

Me parece que el segundo párrafo de la norma impugnada tiende a facilitar las condiciones de las personas con discapacidad, aunque lo haga de esa forma (que "siempre que existan condiciones", "cuando el testador lo disponga y se pueda realizar"). Es una ligera medida que facilita sus quehaceres, sus pendientes, su día a día. Decimos: "Es que no las consultaron". Se invalida para consultarlas, para que sean debidamente tomadas en cuenta.



Como dije al respecto en la sesión al discutir este asunto, estimo que para que **esa obligación de consultar sea constitucionalmente pertinente** debe entrañar la obligación de volver a legislar. Es así como se genera un círculo virtuoso que emana de la Convención: que se expulse la norma deficiente que impacta en personas con discapacidad, pero que se legisle otra vez, bajo el mandato de convencional de que se expulsó del orden jurídico que, aunque fuera deficientemente, proveía beneficios para las personas con discapacidad, así que al eliminarse ese beneficio subsiste, y con mayor razón, la obligación de consultar. Invalidar, sin obligar a legislar, trasgrede el artículo 4.4 de la Convención¹¹ porque estaría restando o retirando una medida que puede facilitar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Como lo he destacado reiteradamente en mis votos, lo más importante que debe procurarse con dicho **grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa**, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa y casuística para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar la norma impugnada, porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada, decisión que comparto, pero con las consideraciones adicionales que aquí expongo.

Lo anterior, no sin omitir expresar una preocupación reflexiva que he externado en todos los asuntos donde se ha ordenado invalidar normas por falta de consulta previa. En general, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

¹¹ "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte".



La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, **aunque sea de forma deficiente, *podiera*** constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹² quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del precepto impugnado; es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la **invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad**. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer y de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, *de facto*, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

¹² "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; ..."



Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹³

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a este grupo en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad, voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática, ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹³ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



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 PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. 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, ES IRRACIONAL Y VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

V. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS NORMAS QUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES PARA DETERMINAR EL PRECIO QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS LEYES FISCALES, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRI-



BUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LA NORMA QUE FACULTA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO MUNICIPAL PARA DETERMINAR LAS TARIFAS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y QUE ATRIBUYE AL AYUNTAMIENTO LA POTESTAD PARA APROBAR EN ÚLTIMA INSTANCIA EL MONTO O CUOTA QUE DEBERÁ PAGARSE POR TALES DERECHOS, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, YA QUE LOS DESTINATARIOS NO CUENTAN CON LA POSIBILIDAD DE CONOCER CON CERTEZA EL GRAVAMEN Y SUS ELEMENTOS, ASÍ COMO EL TIPO DE INGRESO A QUE SE REFIERE ESPECÍFICAMENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DE LOS IMPUESTOS.

VIII. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES NO RELACIONADOS CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA NORMA QUE ESTABLECE UNA CUOTA POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), NO GUARDA UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LA NORMA QUE ESTABLECE EL COBRO POR ESTE SERVICIO



ES INVÁLIDA, PUES PARA PRESTAR ESTE SERVICIO ES SUFICIENTE QUE EL ESTADO REALICE DICHA BÚSQUEDA SIN GENERAR COSTOS ADICIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

X. 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, DEL "ANEXO 3 (ARTÍCULO 53) ALUMBRADO PÚBLICO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y DEL "ANEXO 2 (ARTÍCULO 50) ALUMBRADO PÚBLICO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS, EXPEDIDAS MEDIANTE LOS DECRETOS NOS. 197 Y 195, RESPECTIVAMENTE, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XI. 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 45, FRACCIÓN VI, Y 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, ASÍ COMO 49, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS, EXPEDIDAS MEDIANTE LOS DECRETOS NOS. 197 Y 195, RESPECTIVAMENTE, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD UTILIZADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, FRACCIÓN VI, Y 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 49, PÁRRAFOS



PRIMERO Y SEGUNDO, Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS, EXPEDIDAS MEDIANTE LOS DECRETOS NOS. 197 Y 195, RESPECTIVAMENTE, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnadas las porciones normativas que se precisan.	12
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	13
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	14
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		15
V.	Primera. Falta de legitimación de la promovente para solicitar la invalidez de normas tributarias.	Se declara infundada.	16
	Segunda. Falta de legitimación de la promovente para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.	Se declara infundada.	16



VI.	ESTUDIO DE FONDO		
	a) Normas que establecen cobros por servicio de alumbrado público.	Se declara la invalidez de las normas, al establecer un elemento que nada tiene que ver con los costos que implica a los Municipios prestar el servicio.	19
	b) Norma que establece cobro por servicios de suministro de agua potable.	Se declara la invalidez del precepto, ya que el legislador facultó a una autoridad administrativa para determinar las tarifas por la prestación del servicio e incluso para aprobar en última instancia el monto que deberá pagarse.	31
	c) Norma que establece cobro por la búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información.	Se declara la invalidez de la norma reclamada ya que respecto a la cuota por la entrega de información en copia simple y búsqueda de documentos no se advierte razonabilidad entre el costo del servicio y los materiales utilizados.	35
VII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez de las normas impugnadas.	38
		Se declara la invalidez por extensión del Anexo 3 (Artículo sic. 53) Alumbrado público: Recurso de revisión de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y del Anexo 2 (Artículo 50) Alumbrado público: Recurso de revisión de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, del Estado de Tlaxcala.	
		La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia a la Legislatura del Estado de Tlaxcala.	

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



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 61/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones normativas contenidas en Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El treinta de enero de dos mil veintitrés, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad impugnando porciones normativas, contenidas en la Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas el treinta de diciembre de dos mil veintidós.¹

2. **Conceptos de invalidez.** En dicho escrito se expusieron los siguientes razonamientos:

"PRIMERO. Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal. Los artículos impugnados en el inciso a) del apartado III de la demanda, establecen tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público las cuales dependerán de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público.

"Las normas impugnadas de leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Apizaco y Apetatitlán de Antonio Carvajal, transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público se calculará atendiendo al 'beneficio en metros luz' o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

"La naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana

¹ Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 61/2023 escrito de demanda.



de todas las personas que habitan en determinada localidad y no sólo las y los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentran transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de iluminación. En ese sentido, el costo que los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todos se benefician en la misma medida de aquél.

"Las normas controvertidas establecen una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien es cierto toma en consideración el costo del servicio y el número usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de 'beneficio' de las personas en metros de luz. En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de la luminaria.

"El legislador definió el cobro del derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio presuntamente obtenido por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

"Así, los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los Municipios tlaxcaltecas, cuya base gravable la determina el mayor o menor beneficio que obtengan los contribuyentes en razón de los metros de frente del inmueble respecto a la fuente de alumbrado público.

"Es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que, para la cuantificación de las cuotas, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, no puede considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier elemento distinto al costo.



"En el caso, la cuota a pagar en los artículos impugnados se determinará a partir de un elemento ajeno, que no atiende al valor que le representa a los Municipios la prestación del servicio de alumbrado público. Por tanto, las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas 'derechos', que implican el deber de congruencia entre la actuación o servicio que presta el Estado y la cuantificación de su magnitud; además, no son acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

"Lo anterior ha sido reiterado en diversos precedentes del Máximo Tribunal Constitucional, como son las diversas acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, en los cuales se declaró la invalidez de normas que establecían el cobro por concepto de derecho por la prestación de servicio de alumbrado público, en atención al aparente 'beneficio' del sujeto pasivo con la fuente de iluminación artificial pública.

"SEGUNDO. Cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado. El artículo 49, párrafos primero y segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delegan la facultad de determinar los elementos esenciales del derecho relativo a una autoridad administrativa, lo que propicia arbitrariedad y la incertidumbre de las cuotas que se deberán pagar.

"La norma combatida coincide en establecer que las tarifas por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado serán establecidas conforme a la tarifa anual propuesta por el Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco.

"Lo anterior evidencia que el legislador local habilitó a autoridades administrativas o ajenas al Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones. El derecho por suministro de agua potable y alcantarillado y otros servicios prestados son una especie



de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por los Ayuntamientos respectivos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Suprema, actividad de la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como apunta la fracción IV, inciso c), del mismo precepto constitucional.

"Atento a ello, la norma cuestionada es inconstitucional al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrará el Municipio de Apizaco por el suministro de agua, alcantarillado y otros servicios. En otros términos, no existe en la norma impugnada al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por el servicio público, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende la propuesta del organismo municipal en la materia.

"Lo anterior se corrobora a la luz de lo previsto en 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.

"Así, la norma impugnada transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que deja al arbitrio del Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco el establecimiento de la tarifa o cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.

"Se transgrede el derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de la autoridad administrativa, debido a que las personas usuarias del servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que en el momento de la causación realicen las autoridades municipales tlaxcaltecas.



"El Pleno de ese Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022, entre otras, ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada, por delegar a autoridades administrativas el establecimiento de los elementos esenciales del derecho por servicios de agua potable y alcantarillado, además de que no contenían los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes (la tasa o cuota sobre la que se cobrará el servicio).

"TERCERO. Cobros por la búsqueda de documentos en el archivo de Registro Civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública. El artículo 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal establece cobros injustificados y desproporcionales pues no atiende a los costos del servicio que le representó al Estado la mera búsqueda de la información; por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

"La norma impugnada grava la simple búsqueda de documentos solicitados y parecería que también la reproducción de información en copias simples, aproximadamente \$51.87 pesos por la simple búsqueda y pareciera que también por la expedición de copias simples; por lo que violan el principio de proporcionalidad tributaria, pues la tarifa no guarda relación directa con los gastos que le representa al Ayuntamiento la prestación de ese servicio.

"Ese Alto Tribunal ha sostenido que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

"Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberán ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo que significa que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los mate-



riales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de la información.

"Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, así como las diversas 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, se vinculó al Congreso de Tlaxcala para que se abstenga de emitir normas con los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados en las sentencias respectivas."

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte dio cuenta de la demanda presentada por el la Comisión Nación de Derechos Humanos, asignándole el número de expediente 61/2023 y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. Mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala como las entidades que emitieron y publicaron las normas impugnadas; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a dichas autoridades y le dio vista del asunto al fiscal general de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.²

5. Informe del Poder Legislativo Estatal. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de abril de dos mil veintitrés Bladimir Zainos Flores, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario**

² Ibidem, acuerdo de trámite de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.



En la demanda se cuestionaron determinados artículos en tanto establecen una contribución por el "derecho municipal" de servicio de alumbrado público, con relación al cobro, al estimarlas contrarias a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; así como el cobro por la búsqueda de información pública que les sea solicitada por los ciudadanos, lo que desde la perspectiva de la accionante viola el derecho de acceso a la información pública.

La legitimación de la Comisión accionante está acotada a la vulneración a derechos humanos de las personas, siendo que, en el caso de las personas morales, éstas pueden acudir a la justicia federal y ejercer el medio de control constitucional pertinente por sí mismas, puesto que gozan de derechos humanos únicamente para el cumplimiento de sus propios fines.

En la demanda no se explicó por qué se vulneraría materialmente el derecho de proporcionalidad tributaria, esto es, no se demuestra que la norma sea excesiva en el cobro de los derechos que prevé, pues a *contrario sensu*, dicha interpretación conllevaría a posibilitar la impugnación de la totalidad del sistema tributario y vaciaría de contenido la regla de legitimación impuesta a ese organismo constitucional autónomo.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido. Asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

Las mismas razones se consideran actualizadas, para considerar la falta de legitimación para llevar a cabo la impugnación de normas de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica de un derecho humano.

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública



La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

En el caso, quien reviste legitimación para instar un medio de control constitucional como en el que se actúa, lo es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

De ahí que, para que sea procedente un medio de control constitucional, en el que se estudie la actualización de la legitimación a favor de la CNDH, para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que se atienda a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, del cual se advierte que los órganos garantes en materia de transparencia, a nivel federal o local, son los que tienen legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en la que se haga valer la posible contradicción de una norma y la Carta Magna, cuando se alegue la vulneración al derecho de acceso a la información pública.

Por tanto, resulta manifiesto e indudable que la Comisión, no tiene legitimación para promover su demanda en contra de las normas que impugna, por lo que se actualiza la improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

Estudio de fondo

PRIMERO.—Es infundado el concepto de invalidez relativo a que las tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público son inconstitucionales



por depender de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guarden con la fuente de alumbrado público.

Son inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez, en relación con la supuesta falta de competencia y violación al principio de legalidad tributaria, dado que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado, a través de contribuciones que se encuentren establecidas en ley, las cuales deben ser pagadas por las personas que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma, de ahí que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas derechos y no un impuesto.

Las porciones controvertidas al establecer e identificar el hecho imponible real que se encuentra en la base, lleva a concluir que, en efecto, se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los derechos, pues, aunque el precepto impugnado no lo establezca en forma detallada, el servicio en mención comprende la instalación y mantenimiento de lámparas, focos, así como cualquier costo originado al Municipio para transformar la energía eléctrica en luminosa.

En términos de lo dispuesto en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, la cuota del derecho se determina por el costo que origina el servicio de alumbrado público entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, así como los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos dentro del territorio que comprenden los Municipios donde se aplica la ley impugnada.

Tal cálculo no toma como base el consumo individual de energía eléctrica de cada habitante, sino el costo que tiene para la autoridad prestar el servicio de alumbrado público; por ello, si bien existen criterios definidos por el más Alto Tribunal sobre la inconstitucionalidad porque grava la energía eléctrica, sin atender al costo del servicio, por lo que en ese caso constituía un verdadero impuesto, pero eso no acontece en la especie.

No se invade la competencia Federal, porque las porciones normativas no imponen un tributo a la energía eléctrica, sino un derecho por la prestación del



servicio de alumbrado público municipal, extremo que fija la competencia en favor de la Legislatura local.

Las porciones normativas impugnadas establecen como base el costo general generado en el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, a efecto de obtener la tarifa (importe) que se traduce en el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público) entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso de Tlaxcala advirtió, previo a la publicación de las leyes de ingresos, que en efecto resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica; de ahí que prescindiera de dicho esquema de cobro, situación que se corrobora de la literalidad de los artículos impugnados, como ha quedado demostrado, en ningún momento considera tal elemento para el cálculo de su base gravable, ni forma parte de los elementos de la contribución; de ahí que sí resulta competencia del Congreso Local gravar la prestación.

Con base en lo anterior, el derecho de alumbrado público no grava el consumo de energía eléctrica, tampoco es desproporcional e inequitativo, por tanto, el Congreso Local respetó el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

El hecho de que las disposiciones impugnadas prevean tarifas para distintos tipos de sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o de comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora (KWH), es para establecer tarifas progresivas, pero, se reitera, el legislador local utilizó el referido elemento –kilovatio hora– para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio brindar el servicio), los cuales sí guardan estrecha relación con la prestación de un servicio público, a saber: alumbrado público.



SEGUNDO.—Es infundado el concepto de invalidez a través del cual la accionante plantea que las normas impugnadas, al facultar a las Comisiones de Agua Potable y Alcantarillado, fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, transgrede la seguridad jurídica y los principios de legalidad tributaria y reserva de ley.

El Municipio está facultado en su ámbito competencial exclusivo para dictar bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios que le competen. Al ejercer esta atribución, el Municipio debe acatar las bases establecidas en las leyes en materia municipal que expida la Legislatura Local.

El ente municipal en su ámbito competencial, determinó proponer al Congreso Local establecer en sus leyes de ingresos la facultad para realizar el cobro por el servicio de suministro de agua potable, lo cual resulta acorde con el artículo 115, fracción II, constitucional, en el sentido de que es la autoridad municipal la que formulará la reglamentación en los servicios que son parte de sus facultades y la expedición de las normas que así lo establecen sigue siendo facultad de los Congresos locales.

TERCERO.—Es infundado el concepto de invalidez relativo a la norma que se aduce prevé cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

No se contraviene el principio de gratuidad consagrado en la Ley Fundamental, porque el cobro se basa en el costo que le genera al Municipio la expedición o la búsqueda de los documentos en donde se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas; esto es así, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado es pública de oficio, también lo es que, la entrega a través de medios físicos de la información o de la que deriva de la búsqueda original materia de la primera solicitud, sí genera un costo que debe ser cobrado.



6. Informe del Poder Ejecutivo Estatal. Mediante oficio recibido el veintisiete de abril de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Rufino Mendieta Cuapio, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone esencialmente lo siguiente:

Causal de improcedencia

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario. Si bien la Comisión accionante fue facultada para promover acciones de inconstitucionalidad con motivo de la adición del inciso g), al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, esta legitimidad no le atribuye la facultad de impugnar cualquier norma, sino únicamente las relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, por lo que la reclamación por violación a los principios en materia tributaria, prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional no es materia de sus atribuciones, como tampoco está legitimada para impugnar o combatir temas de impuestos o contribuciones. En el recurso de reclamación 19/2018, interpuesto por la citada Comisión, en contra del auto que desechó la acción de inconstitucionalidad 19/2018, resuelto por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, se desprende el criterio de que dicho órgano sólo puede impugnar normas generales en materia de sus atribuciones, como son derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

En cuanto al fondo

Si bien es cierto que mi representada hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Local, los actos de sanción y promulgación de ninguna manera deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni mucho menos arbitrarios, toda vez que los actos de sanción y promulgación realizados por la gobernadora del Estado, que se verifiquen en cumplimiento a un Decreto emitido por el Congreso Local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto por el cual el Ejecutivo estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. De manera que, la intervención del Ejecutivo en el proceso



legislativo permite que la norma jurídica adquiriera plena validez, pues, sin los actos de éste, la ley aprobada por el Congreso Local no nacería a la vida jurídica, esto es, no tendría vigencia, menos sería obedecida.

7. **Pedimento.** El fiscal general de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento ni manifestación alguna.

8. **Alegatos.** Por oficio presentado el doce de junio de dos mil veintitrés, la parte accionante formuló sus respectivos alegatos. Los cuales se tuvieron por recibidos mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veintitrés.

9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, por acuerdo de ocho de agosto de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.³

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 dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

³ Ibidem, Acuerdo de ocho de agosto de dos mil veintitrés.

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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



Federación,⁵ en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de ese mismo mes y año,⁶ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. Del análisis al escrito presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos se advierte que se impugnan normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, las cuales se clasifican atendiendo a tres temas concretos, como se describe a continuación:

a. Cobros por servicio de alumbrado público

1) Artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco.

2) Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán Antonio de Carvajal.

b. Cobros por servicios de suministro de agua potable

1) Artículo 49, párrafos primero y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco.

⁵ "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."

⁶ "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."



c. Cobros por la búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información

1) Artículo 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán Antonio de Carvajal.

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁷ (de ahora en adelante, la "ley reglamentaria de la materia"), el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apizaco y Apetatitlán de Antonio Carvajal del Estado de Tlaxcala fueron publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el treinta de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós al domingo veintinueve de enero de dos mil veintitrés.

14. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se presentó a través del buzón judicial el lunes treinta de enero de dos mil veintitrés y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ se concluye que su presentación resulta oportuna, al presentarse el primer día hábil siguiente a la

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁸ Fojas 1 y 38 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



conclusión del plazo respectivo, tal como lo establece la parte final del párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

IV. LEGITIMACIÓN

15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que estime vulneran derechos humanos.⁹

16. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, calidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁰ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y, de igual forma, cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

¹⁰ **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 ..."



17. Conviene precisar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las disposiciones reclamadas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio de dos mil veintitrés vulneran los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, seguridad jurídica, reserva de ley y legalidad tributaria, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, como acontece en el caso.¹¹

¹¹ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad:

- 18/2018 y 27/2018, resueltas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, apartándose de algunas consideraciones, y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo a la legitimación.
- 20/2019, resuelta 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.
- 20/2020, resuelta en sesión de ocho de octubre 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 con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
- 26/2021, resuelta en sesión de veintiséis de agosto 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 con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
- 186/2021, resuelta en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) con salvedad de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedad de criterio en la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
- Y recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 168/2022, en sesión de once de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, con reserva de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, con reserva de criterio en la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.
- Así como las acciones 32/2023 y 46/2023, en sesión de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, con reservas en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf,



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

18. El Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala plantean como causales de improcedencia las siguientes:

Primera. Falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario

19. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, al rendir sus informes, alegan que la acción es improcedente porque, a su parecer, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, pues atento a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos.

20. Los argumentos anteriores resultan **infundados**, pues ha sido criterio reiterado de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, tal como lo prevé el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹² el cual establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de dicha Comisión la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, siendo que en el caso dicha Comisión sí

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

¹² Criterio reiterado recientemente por este Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 32/2023 y 46/2023 en sesiones de cuatro y once de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Así como la acción de inconstitucionalidad 168/2022, resuelta en sesión de once de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



está legitimada al aducir violación a los principios de proporcionalidad y equidad reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Segunda. Falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

21. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala aduce que la legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

22. Con base en ello, sostiene que en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el órgano facultado para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

23. Por lo que afirma que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para promover su demanda contra normas que regulen el derecho de acceso a la información pública.

24. Lo alegado es **infundado**, ya que, contrario a lo que argumenta el Poder Legislativo del Estado, dentro de las disposiciones reclamadas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala no se encuentran combatidas normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

25. Del análisis a la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierte que la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugna diversos preceptos



que establecen el cobro de derechos por **a)** servicio de alumbrado público, al considerar que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, **b)** suministro de agua potable, por estimar que vulneran los principios de seguridad jurídica, reserva de ley y legalidad tributaria y **c)** búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

26. En cuanto al tema descrito en el inciso **c)**, el artículo 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal establece lo siguiente:

"Artículo 45. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: ...

"VI. Por la búsqueda de expedición de copia simple de cualquier acto registral existente en el archivo de registro civil, se cobrará 0.5 UMA. ..."

27. Del texto transcrito se advierte que la disposición reclamada no prevé cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, de ahí lo infundado de la causal.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. Toda vez que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los preceptos impugnados.

29. Los argumentos planteados abordan problemáticas distintas, por lo que este Tribunal Pleno realizará el análisis de las normas impugnadas en el orden siguiente: **a)** Normas que establecen cobros por servicio de alumbrado público; **b)** Norma que establece cobro por servicios de suministro de agua potable y **c)** Norma que establece cobro por la búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información.



a. Normas que establecen cobros por servicio de alumbrado público

30. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que las tarifas que prevén por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público municipal violan los principios de proporcionalidad y equidad reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que la cuota a pagar se determina a partir de un elemento ajeno a lo que representa a los Municipios la prestación del servicio respectivo, consistente en el "beneficio en metros luz" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

31. Explica que el legislador local estableció una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien considera el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz, es decir, el aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de una luminaria.

32. En ese sentido, sostiene que las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, pues los contribuyentes no pagarán de manera proporcional, al no existir congruencia entre el servicio que presta el Municipio y la cuantificación de su magnitud; además de no ser acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

33. Este Tribunal Pleno, para analizar los argumentos expresados por la Comisión accionante estima oportuno precisar el contenido de las normas impugnadas, mismas que al guardar una estructura y redacción similar,¹³ para efectos ejemplificativos, sólo se transcribe el artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, del Estado de Tlaxcala:

¹³ Debe destacarse que las normas impugnadas guardan una redacción, estructura y extensión sustancialmente similar, siendo que sus diferencias se refieren esencialmente a los montos relativos a los gastos del presupuesto anual que cada ente municipal prevé para la prestación del servicio



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"CAPÍTULO XII

"ALUMBRADO PÚBLICO

"**Artículo 50.** Se entiende por Derecho de Alumbrado Público ('DAP') los derechos complejos por servicios que se pagan con el carácter de recuperación de los costos que le representa al Municipio el otorgamiento del uso, **en mayor o menor intensidad y cantidad de metros luz**, del servicio del alumbrado público a los usuarios contribuyentes del servicio, con la finalidad de proporcionar iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas de duración de la noche y los 365 días del año, para brindar bienestar social y que así prevalezca la seguridad pública y el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"Relación de gastos para la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio, para el ejercicio fiscal 2023 y su cálculo de 3 variables que integran la fórmula de aplicación MDSIAP se describen:

"Este Municipio tiene en cuenta, los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la tabla A la relación de estos, en la tabla B, sus respectivos cálculos de las 3 variables que integran la fórmula (**CML PÚBLICOS, CML COMÚN, y C.U**) y por último en la tabla C la conversión a UMA.

"El destino es 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 a los gastos públicos constituyen una obligación de carácter público.

"Y siendo que para este ejercicio fiscal 2023 asciende a la cantidad de \$12,902,922.78 (Doce millones novecientos dos mil novecientos veintidós pesos 78/100), como se desglosa en la tabla A.

"Se considera un total de 32,500 (Treinta y dos mil quinientos) usuarios contribuyentes.

"**Tabla A:** Datos estadísticos necesarios, para la determinación de los costos al mes y que multiplicados por doce meses tenemos el presupuesto anual por la prestación del servicio de alumbrado público, del Municipio de Apizaco para el ejercicio fiscal 2023.

de alumbrado público, los valores de las variables dados en UMA que integran la fórmula propuesta por el legislador para el cálculo del tributo, así como los montos relativos a los costos, beneficios y número de usuarios que, de manera concreta, se establecen en cada legislación.



"MUNICIPIO DE APIZACO (RESUMEN DE DATOS PARA EL CÁLCULO DEL DAP) EJERCICIO FISCAL 2023	DATOS DEL MUNICIPIO, AL MEST	TOTAL DE LUMINARIAS	INVERSIÓN EXISTENTE DEL MUNICIPIO EN LUMINARIAS	OBSERVACIONES	<u>PRESUPUESTO TOTAL ANUAL POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO (sic) PÚBLICO MUNICIPAL</u>
1	2	3	4	5	6
*CENSO DE LUMINARIAS ELABORADO POR CFE		11,500.00			
*A). GASTOS DE ENERGÍA, AL MES POR EL 100 % DE I L U M I N A C I Ó N PÚBLICA	\$984,415.00				\$11,812,908.00
*B). GASTOS POR INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA AL MES= POR 0.011	\$10,828.57				\$129,942.78
*B-1). PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS PÚBLICAS	35 %				
*B-1-1). TOTAL DE LUMINARIAS EN ÁREAS PÚBLICAS	4025				
*B-2). PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	65 %				
*B-2-2). TOTAL DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	7475				
*C). TOTAL DE SUJETOS PASIVOS CON CONTRATOS DE CFE	32500				
*D). FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS PÚBLICAS AL MES	\$344,545.25				
*E). FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS COMUNES AL MES	\$639,869.75				
*F). TOTAL DE SERVICIOS PERSONALES DEL DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO (AL MES) PERSONAL PARA EL SERVICIO DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	\$80,000.00				\$960,000.00



"G). TOTAL DE GASTOS DE COMPRA DE REFACCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LUMINARIA, LÍNEAS ELÉCTRICAS Y MATERIALES RECICLADOS	\$ -				
"H). TOTAL DE SUSTITUCIONES AL MES DE POSTES METÁLICOS DAÑADOS Y/O POR EL TIEMPO AL MES.	\$ -				
"I). TOTAL DE GASTOS DE CONSUMIBLES AL MES PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$ -				
"J). RESUMEN DE MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS PREVENTIVO Y CORRECTIVO AL MES (DADO POR EL MUNICIPIO) TOTAL SUMA DE G) + H) + I) = J	\$ -				\$ -
"K). PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIA OV-15 EN PROMEDIO INSTALADA VÍAS PRIMARIAS (ÁREAS PÚBLICAS) INCLUYE LEDS	\$4,650.00	4025	\$18,716,250.00		
"L). PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIAS DE DIFERENTES TECNOLOGÍAS, VÍAS SECUNDARIAS (ÁREAS COMUNES), INCLUYE LEDS	\$3,750.00	7475	\$28,031,250.00		
"M). MONTO TOTAL DEL MOBILIARIO DE LUMINARIAS= RESULTADO "A"			\$46,747,500.00	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					\$12,902,922.78



Tabla B: Donde se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, que determina los valores de CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU.

"TABLA B. DETERMINACION DE LAS VARIABLES QUE INTEGRAN LA FÓRMULA CML. PÚBLICOS, CML.COMÚN, Y CU, CON REFERENCIA A LA TABLA A.

A	B	C	D	F (sic)
"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 (Y/O L) / 60 MESES/ TOTAL DE LUMINARIAS, SEGÚN SU UBICACIÓN. [REPOSICION DE LUMINARIAS DE LAS QUE SE LES ACABO LA VIDA ÚTIL A CADA 60 MESES (5 AÑOS)]	\$77.50	\$62.50		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.	\$85.60	\$85.60		GASTOS POR UNA LUMINARIA



<p>"(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</p>	<p>\$0.94</p>	<p>\$0.94</p>		<p>GASTOS POR UNA LUMINARIA</p>
<p>MES Y MULTIPLICADO POR LA INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA DEL AÑO 2022 MES NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE LA TARIFA DEL ALUMBRADO PÚBLICO QUE FUE DE 0.005 % PROMEDIO MENSUAL.</p>				
<p>"(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)</p>			<p>\$2.46</p>	<p>GASTO POR SUJETO PASIVO</p>
<p>"(6) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (1) + (2) + (3) + (4) = X</p>	<p>\$164.04</p>	<p>\$149.04</p>		<p>TOTAL DE GASTOS POR UNA LUMINARIA</p>
<p>"(7) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (5) + (6) + (7) =Y</p>			<p>\$2.46</p>	<p>TOTAL DE GASTOS POR CADA SUJETO PASIVO REGISTRADO EN CFE</p>
<p>"(8) GASTO POR METRO LINEAL AL MES, DE LOS CONCEPTOS (X) ES IGUAL AL GASTOS TOTALES POR UNA LUMINARIAS / UNA CONSTANTE DE 25 METROS EQUI-DISTANCIA MEDIA ÍNTERPOSTAL / ENTRE DOS FRENTE</p>	<p>\$3.28</p>	<p>\$2.98</p>		



"Tabla C: En esta tabla se hace la **Conversión de pesos a UMA** de las tres variables, CML PÚBLICOS, CML COMÚN, C.U. y que son las que se encuentran en la fórmula MDSIAP y aplicados según el **beneficio que tiene cada sujeto pasivo**. Esta expresado en un solo bloque único general, **según su beneficio dado en METROS LUZ** y su monto de contribución dado en UMA.

"TABLA C: CONCENTRADO DE CÁLCULOS DE VALORES DE: CML. PÚBLICOS, CML. COMÚN, CU, PARA APLICACIÓN EN FÓRMULA DATOS EN UMA.				
"CML. PÚBLICOS	0.0341			APLICAR, EN FÓRMULA, MDSIAP
"CML. COMÚN		0.0310		APLICAR, EN FÓRMULA, MDSIAP
"CU			0.0256	APLICAR, EN FÓRMULA MDSIAP

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Municipio tiene a bien determinar cómo aplicables para el ejercicio fiscal 2023, los valores siguientes:

"VALORES DE LAS VARIABLES DADOS EN UMA

"CML. PÚBLICOS (0.0605 UMA)

"CML. COMÚN (0.0574 UMA)

"CU. (0.0217 UMA)

"Tarifa:

"Se obtiene por la división de la base gravable de manera equitativa entre el número de usuarios contribuyentes registrados en la empresa suministradora de energía eléctrica, a saber 32,500 usuarios, para quienes se aplican los mismos valores de las tres variables de la tabla C, y que por ende les otorga el mismo valor a todos los usuarios contribuyentes para el metro luz.

"MDSIAP=FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU

"Monto de la contribución:

"Para la recuperación de los gastos por la prestación del servicio de alumbrado público se establece un solo bloque general de tarifas fijas que limitativamente determinan la tarifa aplicable **en razón del beneficio obtenido en metros luz** y determinan las categorías MDSIAP 1 A MDSIAP 54.

"Dada la naturaleza jurídica del DAP como un derecho complejo se determina que **la tarifa del Metro Luz es la misma para todos los usuarios contribuyentes del servicio, más será proporcional al beneficio que reciba en cantidad de metros luz dada la mayor complejidad que representa para el Estado su otorgamiento en mayor**



o menor proporción, sin distinción alguna en razón de la ubicación del territorio municipal al mantener exclusiva relación con su frente iluminado, es decir, que la tarifa del derecho de alumbrado público será proporcional al frente iluminado.

"**Columna A:** En el bloque general están referenciados el nivel de categoría **según el beneficio que tiene cada sujeto pasivo** aplicando la misma fórmula en todos los 54 niveles.

"**Columna C: Cantidad de metros luz de beneficio cobrados,** de acuerdo a su monto histórico de DAP aportado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"**Columna F:** Monto de aportación de DAP dado en UMA. Para el bloque único general las tarifas son mensuales.

"En el bloque general, se aplican los mismos montos de las variables CML PÚBLICOS, CML COMUN, CU. dados en UMA.

"En el bloque general, se aplican los mismos montos de las variables CML PÚBLICOS, CML COMUN, CU. dados en UMA. (sic)

"BLOQUE GENERAL: MONTOS DE CONTRIBUCIÓN DE ACUERDO AL BENEFICIO RECIBIDO EN SU INMUEBLE POR EL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL = DAP

A	B	C	D	E	F
"CLASIFICACIÓN DE TIPO DE SUJETO PASIVO, APLICANDO EL CÁLCULO DE MDSIAP, DE ACUERDO AL FRENTE ILUMINADO (VALORES EN METROS LUZ)	DESDE (VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)	HASTA (VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)	METROS LUZ MÁXIMOS DE UN SUJETO PASIVO	VALOR DE MDSIAP MÁXIMO EN UMAS, TARIFA GENERAL	TARIFA GENERAL APLICADA A CADA SUJETO PASIVO EN UMA EN RAZÓN DEL FRENTE ILUMINADO, AL MES
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 1	0.000	0.007	920	59.207	0.026
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 2	0.008	0.296	920	59.207	0.045
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 3	0.297	0.659	920	59.207	0.068
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 4	0.660	1.064	920	59.207	0.095
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 5	1.065	1.644	920	59.207	0.133



"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 6	1.645	1.800	920	59.896	0.143
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 7	1.801	2.695	920	59.207	0.201
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 8	2.696	2.880	920	59.896	0.213
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 9	2.881	3.634	920	59.896	0.262
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 10	3.635	4.654	920	59.207	0.328
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 11	4.655	4.762	920	59.896	0.335
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 12	4.763	6.127	920	59.896	0.424
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 13	6.128	6.189	920	59.207	0.428
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 14	6.190	7.260	920	59.207	0.498
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 15	7.261	7.607	920	59.207	0.521
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 16	7.608	8.301	920	59.896	0.566
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 17	8.302	11.884	920	59.207	0.689
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 18	10.201	11.884	920	59.896	0.799
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 19	11.885	19.480	920	59.896	1.293



"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 20	19.481	22.022	920	59.207	1.459
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 21	22.023	30.231	920	59.896	1.993
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 22	30.232	31.020	920	59.207	2.044
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 23	31.021	35.642	920	59.896	2.345
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 24	35.643	112.761	920	59.896	7.364
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 25	112.762	137.530	920	59.896	8.976
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 26	137.531	159.835	920	59.896	10.427
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 27	159.836	182.972	920	59.896	12.063
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 28	184.973	206.219	92n0	59.896	13.446
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 29	206.220	219.113	920	59.896	13.699
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 30	210.114	245.302	920	59.896	15.989
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 31	245.303	283.853	920	59.896	18.498
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 32	283.854	315.348	920	59.896	20.547
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 33	315.349	324.072	920	59.896	21.115



<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 34</i>	325.073	382.731	920	59.896	24.933
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 36</i>	462.783	466.525	920	59.896	30.386
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 37</i>	466.526	487.271	920	59.896	31.736
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 38</i>	487.272	535.324	920	59.896	34.863
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 39</i>	535.325	602.791	920	59.896	39.253
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 40</i>	602.792	614.286	920	59.896	40.002
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 41</i>	614.287	624.303	920	59.896	40.653
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 42</i>	624.304	717.941	920	59.896	46.747
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 43</i>	717.942	732.027	920	59.896	47.664
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 44</i>	732.028	789.816	920	59.896	51.425
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 45</i>	789.817	920.000	920	59.896	59.896
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 46</i>	920.000	920.000	920	59.896	59.896
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 47</i>	920.000	920.000	920	59.896	59.896
<i>*NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 48</i>	920.000	920.000	920	59.896	59.896



"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 49	920.000	920.000	920	59.896	59.896
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 50	920.000	920.000	920	59.896	59.896
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 51	920.000	920.000	920	59.896	59.896
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 52	920.000	920.000	920	59.896	59.896
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 53	920.000	920.000	920	59.896	59.896
"NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 54	0.000	920.000	920	59.896	59.896

"En el bloque general, fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los datos de las 3 variables que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que **su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz**, en este caso primero presentara su solicitud al ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión y sea corregido.

"Los usuarios contribuyentes inconformes respecto de su monto de contribución deberán promover el recurso de revisión dirigido a la Tesorería Municipal, quien **realizará la verificación de su frente dado en metros luz y aplicará la fórmula MDSIAP** y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagarse en la misma Tesorería, y de acuerdo al convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

"Los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la Empresa Suministradora de Energía deberán pagar en tesorería del ayuntamiento de acuerdo a la fórmula, **su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes**, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"a) De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.



"b) De manera mensual, cuando se realice a través del Sistema Operador del Agua potable.

"c) De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio entre las dos partes.

"d) De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con un contrato con la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2023.

"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.

"Recurso de revisión: *Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo 1 de la presente Ley.* [Lo subrayado es propio]

34. De lo anterior se advierte 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,¹⁴ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros luz, dependiendo de tres variables: CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU a través de un bloque general que contiene 54 niveles. Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que, dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU) que se encuentran en la Tabla C y automáticamente calcularán su monto de acuerdo

¹⁴ **Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, para el ejercicio fiscal 2023**

"**Artículo 2.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: ...

"**r) 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 la empresa suministradora de energía.

"**s) 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.

"**t) 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, boulevares, 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. ...

"**oo) MDSIAP:** Es la fórmula para el cálculo del monto de la contribución y/o tarifa, determinado en Moneda Nacional y/o en UMAS que aplicado al beneficio de cada sujeto pasivo dado en metros luz, considerando su frente y los montos de las 3 variables CML. PÚBLICOS, CML.COMÚN y CU, que determina el monto a contribuir por el derecho de alumbrado público, aplicable en todo el territorio municipal. ..."



a un solo bloque general de tarifas, de acuerdo a las categorías MDSIAP 1 a MDSIAP 54, en razón del beneficio obtenido en metros luz.

• **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 del Ayuntamiento por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

35. Asimismo, se establecen tres tablas: la **Tabla A** refleja 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 MDSIAP, como se calculan el CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU; en la **Tabla C**, se hace la conversión de pesos a UMA de esas tres variables, según el beneficio dado en metros luz.

36. La tabla del bloque general establece los montos de contribución de acuerdo al beneficio recibido en un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal, lo que se calcula con la fórmula MDSIAP en categorías que van del nivel 1 hasta el 54; en sus columnas A y B se establecen los rangos de valores en metros luz de frente iluminado; en tanto que en su columna F se expresa la tarifa general aplicada a cada sujeto pasivo en UMA en razón del frente iluminado, al mes.

37. 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, de acuerdo al convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

38. Finalmente, los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía deberán pagar en la Tesorería del Ayuntamiento de acuerdo a la fórmula, su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.



39. De lo expuesto se advierte que los preceptos impugnados toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía electrónica, el cual se calcula a través de tres factores **CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU.**

40. No obstante ello, **para el cálculo de la tasa se toman en cuenta elementos ajenos a dicho gasto, como es: el beneficio que recibe en metros luz cada predio.**

41. Al analizar normas de contenido similar a la recién transcrita, en las que se establece cobro de derechos por servicio de alumbrado público en leyes municipales del Estado de Tlaxcala, este Tribunal Pleno,¹⁵ determinó su invalidez conforme a los siguientes razonamientos:

¹⁵ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad:

- **185/2021**, resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2. denominado "Cobros por servicio de alumbrado público".
- **186/2021**, resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1. denominado "Cobros por servicio de alumbrado público."
- **1/2022 y 5/2022**, resueltas el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certíficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y Presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.
- **32/2023 y 46/2023** resueltas el 4 de septiembre de 2023, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por



"Por tanto, 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 un elemento que nada tiene que ver con los costos que implican para el Municipio prestar el servicio público relativo: el beneficio en metros luz que reciba un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal.**

"En consecuencia, como bien sostiene la accionante, **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; ni establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

"Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

"Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible deter-

razones adicionales. Laynez Potisek, en contra de consideraciones, Pérez Dayán por otras consideraciones y presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos setenta y ocho a ochenta, respecto de su subapartado VI.1., relativo a las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.

• **168/2022** resuelta el 11 de septiembre de 2023, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones diferentes, Pardo Rebolledo (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos setenta y uno a setenta y cinco, respecto del apartado V, subapartado A referente a la contribución por la prestación del servicio de alumbrado público.



minar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

"Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las legislaturas locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

"Atento a ello, este Tribunal Pleno concluye que las normas impugnadas por la Comisión accionante en el caso que se analiza **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad**, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público **a partir de un elemento que no atiende al valor que representa al Municipio prestar ese servicio**; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, **se introduce un elemento ajeno a éste**, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

"Así, resulta evidente, por una parte, que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas **derechos**; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso."

42. Con base en las razones sostenidas por el Tribunal Pleno, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos **54** de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, ambos del Estado de **Tlaxcala** para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, ya que el legislador local, a fin de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes, introdujo un elemento que nada tiene que ver con los costos que implican para los Municipios prestar el servicio de alumbrado público relativo al beneficio en metros luz que reciba un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal, por lo que, al gravarse los derechos de tal manera, se denota su irracionalidad y violación a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.



b. Norma que establece cobro por servicios de suministro de agua potable

43. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante combate el artículo 49, párrafos primero y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, al señalar que resulta violatorio del derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, pues se delega a una autoridad administrativa la definición de uno de los elementos del tributo, en concreto, el monto de la tarifa por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado municipal. Esto es, dicha norma señala que las tarifas respectivas serán establecidas conforme lo que determine el Consejo de Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal.

44. Por tanto, el legislador local habilitó a una autoridad administrativa diversa al Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones, por lo que, al no contenerse todos los elementos del tributo en ley, se transgreden los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al total arbitrio de una autoridad administrativa la definición de la tarifa o cuota de la contraprestación que deban cubrirse por el servicio público respectivo.

45. Con el fin de analizar el argumento de la Comisión accionante, este Tribunal Pleno estima necesario precisar el contenido de la norma impugnada:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"Artículo 49. Las tarifas a que se refieren los artículos relativos del Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco, de los servicios que presta dicho organismo operador, serán **establecidos conforme a la tarifa anual propuesta por el Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco.**

"Dicha tarifa será presentada al Ayuntamiento a más tardar el día trece del mes de septiembre del ejercicio fiscal respectivo, la cual deberá ser aprobada por el referido Ayuntamiento antes del día veinticinco de septiembre previo entrar en vigor. ..."
[Lo subrayado es propio]



46. De lo anterior se advierte que el precepto impugnado establece que las tarifas por el servicio que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Apizaco serán establecidas conforme a la tarifa anual propuesta por el Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio. Asimismo, se establece que la tarifa será aprobada por el Ayuntamiento.

47. Al respecto este Tribunal Pleno, al analizar normas de contenido similar a la impugnada,¹⁶ determinó:

"En el caso, como se adelantó, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que, como expresa la accionante, el legislador facultó indebidamente a autoridades administrativas, tales como las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales correspondientes, para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados e, incluso, les atribuyó a los ayuntamientos la potestad para aprobar en última instancia el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, **atribuciones que son propias e indelegables del Poder Legislativo local.**

"En ese sentido, lo que hacen las normas impugnadas es delegar a las autoridades municipales la determinación de la tasa o tarifa aplicable a los derechos

¹⁶ Acciones de inconstitucionalidad **185/2021**, resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3. denominado "Cobros por servicios por suministro de agua potable".

• **1/2022 y 5/2022** resueltas el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

• **168/2022** resuelta el 11 de septiembre de 2023, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, subapartado B referente Al cobro por servicios de suministro de agua potable.



de agua potable, drenaje y alcantarillado, lo cual resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.¹⁷

"Ello es así, en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues como se dijo anteriormente, al tratarse de derechos, debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

"Además, **se viola el derecho de seguridad jurídica de los gobernados**, derivado de la indeterminación que producen las disposiciones impug-

¹⁷ Tesis P. XLII/97, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo V, marzo de 1997, página 87, registro digital: 199233, de rubro y texto: "AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LOS ARTÍCULOS 19, 47, 48 y 49 DE LA LEY DE LA COMISIÓN 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."



nadas, con respecto a la contribución y sus elementos esenciales, propiciando discrecionalidad o arbitrariedad por parte de la autoridad en la imposición de la contribución y el cobro de la tarifa correspondiente, en la medida en que sus destinatarios no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza el gravamen y sus elementos, así como el tipo de ingreso a que se refiere de manera específica.

"Por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 40, únicamente en su primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tenancingo**; 69 y 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Nativitas**; 51, en la porción normativa, 'Las cuotas por servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidas conforme a las tarifas que determine en su Reglamento el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, debiendo el Ayuntamiento en sesión de cabildo ratificarlas o reformarlas' y 52, ambos, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Cruz Quilehtla**; y, 49, únicamente en su primer párrafo, y 50, sólo en su último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San José Teacalco**, todas del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés."

48. En congruencia con las razones sostenidas por este Tribunal Pleno en los diversos precedentes, el artículo **49**, párrafos primero y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés debe declararse inválido, ya que el legislador facultó indebidamente a una autoridad administrativa, como es el Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, para determinar las tarifas por la prestación del servicio apuntado e, incluso, le atribuyó al Ayuntamiento la potestad para aprobar en última instancia el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, cuando dichas atribuciones son propias e indelegables del Poder Legislativo local, aunado a que la indeterminación que produce la disposición impugnada, respecto a la contribución y sus elementos esenciales, propicia discrecionalidad o arbitrariedad por parte de la autoridad en la imposición de la contribución y el cobro de la tarifa correspondiente, pues sus destinatarios no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza el gravamen y sus elementos, así como el tipo de ingreso a que se refiere de manera específica.



c. Normas que establecen cobros por la búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información

49. En el tercer concepto de invalidez, la Comisión accionante combate el artículo **45, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, esencialmente, porque se prevé cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, por lo que la norma impugnada viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues la tarifa no guarda relación directa con los gastos que representa al Ayuntamiento la prestación de ese servicio.

50. Con el fin de analizar el argumento de la Comisión este Tribunal Pleno considera necesario, transcribir el contenido de la norma impugnada:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 45.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: ...

"VI. Por la búsqueda de expedición de copia simple de cualquier acto registral existente en el archivo de registro civil, se cobrará 0.5 UMA. ..."

51. La cuota que establece la norma impugnada contiene tarifa, relacionada con la búsqueda de documentos y su expedición en copias simples.

52. Referente a este tema, este Tribunal Pleno, al analizar normas de contenido similar a la precisada,¹⁸ señaló:

¹⁸ Acciones de inconstitucionalidad en las que se analizaron Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala:

• **1/2022 y 5/2022** resueltas el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación



"Como quedó precisado, este Alto Tribunal ha determinado 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; tal como se desprende de diversos precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 93/2020 y, de manera reciente, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 33/2021, 75/2021 y 77/2021.

"Lo anterior, toda vez que la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de forma que, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, 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."¹⁹

calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

• **168/2022** resuelta el 11 de septiembre de 2023, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, estudio de fondo, subapartado D referente al cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

¹⁹ Se cita como apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo 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.". Citada con anterioridad en el pie de página 45.



A consideración de este Tribunal Pleno, **las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales**, tal como lo sostienen los órganos accionantes.

"... En ese sentido, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en **copias simples**, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, como se adelantó, resulta desproporcionado; **pues no responde al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca un cobro adicional por la entrega de éstas según se rebase cierto tope.** ...

"Respecto a los **cobros por búsqueda de documentos**, este Tribunal Pleno concluye que las cuotas previstas resultan abiertamente desproporcionales porque, como se ha referido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese tenor, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

"En ese sentido, en un aspecto particular, **la norma señalada contraviene el principio de seguridad jurídica**, pues aquella le genera incertidumbre a los sujetos pasivos en relación con la cantidad que deberán pagar para la búsqueda y expedición en copia simple de los documentos respectivos."

53. Con base en las razones sostenidas por el Tribunal Pleno en los diversos precedentes, lo procedente es declarar la invalidez del artículo **45**, fracción **VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, ya que al establecer una cuota por la entrega de información en copia simple no se advierte razonabilidad entre el costo y los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que

Así como la tesis P./J. 3/98, previamente citada a nota de pie de página 21, cuyo rubro es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."



resulta desproporcionado al no responder al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio. Además, porque prevé cobro por búsqueda de documentos que no guardan una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados, en virtud de que dicha actividad requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice la búsqueda lo que no genera costos adicionales para el Estado.

VII. EFECTOS

54. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

55. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los artículos 45, fracción VI, y 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán Antonio de Carvajal; así como los artículos 49, párrafos primero y segundo, y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, ambas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta resolución.

56. Por otra parte, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria que rige a la materia, **se declara la invalidez por extensión** de:

• El "***ANEXO 3 (Artículo 53) Alumbrado Público***" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Tlaxcala, para dos mil veintitrés, pues depende del **artículo 54 que fue invalidado en términos del apartado VI, inciso a), de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.²⁰

²⁰ Aunque el Anexo 3 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Tlaxcala, hace referencia al artículo 53 lo cierto es que su texto se refiere al tema de alumbrado público regulado en el artículo 54 de la citada ley como se advierte de lo siguiente:



• El "**ANEXO 2 (Artículo 50) Alumbrado Público**" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para dos mil veintitrés, pues depende del **artículo 50 que fue invalidado en términos del apartado VI, inciso a), de este fallo**, al

"ANEXO 3 (Artículo 53 sic) ALUMBRADO PÚBLICO

"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 predios rústicos o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, deberán presentar la licencia de construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión. En caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"III. No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"IV. La documentación original de pago del DAP y dos copias simples.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"IV. 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 sus originales para cotejo.



regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.²¹

"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 revisión, 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."

²¹ Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala.



57. Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

"ANEXO 2 (ARTÍCULO 50) ALUMBRADO PÚBLICO

"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, Ja 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 Jos 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 predios rústicos o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, deberán presentar la licencia de construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión. En caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"**I.** Una copia de los documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble.

"**II.** El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"**III.** No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"**IV.** La documentación original de pago del DAP y dos copias simples.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"**I.** La solicite expresamente el promovente.

"**II.** Sea procedente el recurso.

"**III.** Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"**IV.** 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 sus originales para cotejo.



58. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al referido órgano legislativo para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios

"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 revisión, 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."



de inconstitucionalidad que las normas declaradas inválidas en esta resolución.

59. Finalmente, deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados del Estado de Tlaxcala, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

60. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 45, fracción VI, y 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y 49, párrafos primero y segundo, y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante los DECRETOS Nos. 197 y 195, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del "ANEXO 3 (Artículo 53) ALUMBRADO PÚBLICO" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y del "ANEXO 2 (ARTÍCULO 50) ALUMBRADO PÚBLICO" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedidas mediante los DECRETOS Nos. 197 y 195, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintidós, por las razones indicadas en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del



Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

QUINTO.—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 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 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 con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones diversas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones diversas y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Normas que establecen cobros por servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carbajal y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Norma que establece cobro por servicios de suministro de agua potable", consistente en declarar la invalidez del artículo 49, párrafos primero y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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 por razones adicionales, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso c), denominado "Normas que establecen cobros por la búsqueda de documentos en el archivo del registro civil y su expedición en copia simple, no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del "ANEXO 3 (Artículo 53) ALUMBRADO PÚBLICO" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y del "ANEXO 2 (ARTÍCULO 50) ALUMBRADO PÚBLICO" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala y 4) notificar la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) exhortar al Congreso del Estado para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN CUANDO MENOS EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES FEDERALES [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA DE LEYES DE CARÁCTER FEDERAL Y LOCAL QUE VULNEREN EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (ARTÍCULOS 16, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UN CONTEXTO NORMATIVO CUYO ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ SE EXTINGUIÓ AL FINALIZAR EL EJERCICIO FISCAL RESPECTO DEL CUAL ESTUVO VIGENTE.

V. CERTIFICADOS DE FIRMAS ELECTRÓNICAS AVANZADAS. LA ATRIBUCIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA QUE LE PERMITE DISPONER DE LA BASE DE DATOS CREADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES, CONSISTENTE EN LOS DATOS BIOMÉTRICOS DIRIGIDOS A IDENTIFICAR DE MANERA INEQUÍVOCA A LAS PERSONAS, PARA DAR EL SERVICIO A CUALQUIER PERSONA QUE ASÍ LO SOLICITE Y LOGRAR



LA VERIFICACIÓN DE LA IDENTIDAD DE LOS USUARIOS DE ESTOS CERTIFICADOS, SIN MEDIAR CONSENTIMIENTO DE LOS TITULARES DE ESA INFORMACIÓN, NI CONDICIONARSE SU USO PARA LA REALIZACIÓN DE FINES LEGALES LEGÍTIMOS, TRASTOCA UNA DE LAS DIMENSIONES DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA, EN VIRTUD DE LA CUAL, CUANDO UNA AUTORIDAD TENGA EN SU POSESIÓN UNA BASE DE DATOS PERSONALES, NO DEBE DAR A CONOCER A TERCEROS LA INFORMACIÓN PRIVADA DE LAS PERSONAS, SALVO CUANDO SEA NECESARIO PARA EL EJERCICIO Y CUMPLIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL RESPONSABLE DE DATOS O PARA DAR CUMPLIMIENTO A UN MANDATO LEGAL, POR RAZONES DE SEGURIDAD, ORDEN PÚBLICO, SALUD PÚBLICA O SALVAGUARDAR DERECHOS Y LIBERTADES DE TERCEROS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17-F, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "ASÍ COMO EL DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS USUARIOS" DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VI. CERTIFICADOS DE FIRMAS ELECTRÓNICAS AVANZADAS. LA NORMA QUE AUTORIZA DAR A CONOCER A TERCEROS (AUTORIDADES Y PARTICULARES) LA INFORMACIÓN QUE PERMITE LA VERIFICACIÓN DE LA IDENTIDAD DE LOS USUARIOS DE LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA, SIN QUE DELIMITE LOS ALCANCES DE ESA FACULTAD, VULNERA LA SEGUNDA DIMENSIÓN DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA INTIMIDAD, PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17-F, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "ASÍ COMO EL DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS USUARIOS" DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. DERECHO HUMANO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



VIII. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS SE REFIEREN A AQUELLO QUE NO ATAÑE A LA VIDA PÚBLICA, SINO AL ÁMBITO RESERVADO FRENTE A LA ACCIÓN Y AL CONOCIMIENTO DE LOS DEMÁS.

IX. DERECHO HUMANO A LA PRIVACIDAD. CONSISTE EN MANTENER FUERA DEL CONOCIMIENTO DE LOS DEMÁS CIERTAS MANIFESTACIONES O DIMENSIONES DE SU EXISTENCIA Y AL CORRESPONDIENTE DERECHO A QUE LOS DEMÁS NO LAS INVADAN SIN SU CONSENTIMIENTO.

X. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA.

XI. DERECHO HUMANO A LA PRIVACIDAD. LA VARIABILIDAD INTERNA DE ESTE DERECHO ALUDE AL HECHO DE QUE EL COMPORTAMIENTO DE SUS TITULARES PUEDE INFLUIR EN LA DETERMINACIÓN DE SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN, LO QUE SIGNIFICA LA POSIBILIDAD DE QUE SUS TITULARES MODULEN, DE PALABRA O DE HECHO, SU ALCANCE.

XII. DERECHO HUMANO A LA PRIVACIDAD. LA VARIABILIDAD EXTERNA DE ESTE DERECHO ALUDE A LA DIFERENCIA NORMAL Y ESPERADA ENTRE EL CONTENIDO *PRIMA FACIE* DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA PROTECCIÓN REAL QUE OFRECEN EN CASOS CONCRETOS, UNA VEZ CONTRAPESADOS Y ARMONIZADOS CON OTROS DERECHOS E INTERESES QUE APUNTEN EN DIRECCIONES DISTINTAS E INCLUSO OPUESTAS A LAS QUE DERIVAN DE SU CONTENIDO NORMATIVO.

XIII. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ES UNA EXPRESIÓN DE LA AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA, REFERIDA A LA FACULTAD DE CADA PERSONA PARA DECIDIR LIBREMENTE SOBRE EL USO Y DESTINO DE DICHOS DATOS, TENIENDO EN TODO MOMENTO DERECHO A ACCEDER, RECTIFICAR, CANCELAR Y Oponerse LEGÍTIMAMENTE A SU TRATAMIENTO.

XIV. DATOS PERSONALES. ES TODA INFORMACIÓN QUE IDENTIFICA O PUEDE USARSE PARA IDENTIFICAR A UNA PERSONA FÍSICA DE FORMA



DIRECTA O INDIRECTA, ESPECIALMENTE POR REFERENCIA A UN NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN, DATOS DE LOCALIZACIÓN, UN IDENTIFICADOR EN LÍNEA O A UNO O MÁS FACTORES REFERIDOS ESPECÍFICAMENTE A SU IDENTIDAD FÍSICA, FISIOLÓGICA, GENÉTICA, MENTAL, ECONÓMICA, CULTURAL O SOCIAL, LO CUAL TAMBIÉN INCLUYE LA INFORMACIÓN EXPRESADA EN FORMA NUMÉRICA, ALFABÉTICA, GRÁFICA, FOTOGRAFICA, ALFANUMÉRICA, ACÚSTICA, ELECTRÓNICA, VISUAL O DE CUALQUIER OTRO TIPO.

XV. DATOS PERSONALES SENSIBLES. ES AQUELLA INFORMACIÓN QUE AFECTA LOS ASPECTOS MÁS ÍNTIMOS DE LAS PERSONAS, TALES COMO SALUD PERSONAL, PREFERENCIA O VIDA SEXUALES, CREENCIAS RELIGIOSAS, FILOSÓFICAS O MORALES, AFILIACIÓN SINDICAL, DATOS GENÉTICOS, DATOS BIOMÉTRICOS, OPINIONES POLÍTICAS U ORIGEN RACIAL O ÉTNICO, INFORMACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS O GEOLOCALIZACIÓN PERSONAL, POR LO QUE SU TRATO DEBER SER ÚNICAMENTE CUANDO EL TITULAR OTORQUE SU CONSENTIMIENTO EXPLÍCITO PARA ELLO O CUANDO SEA ESTRICTAMENTE NECESARIO.

XVI. AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA. SE DIVIDE EN DOS ESFERAS DE PROTECCIÓN QUE, AUNQUE ESTÉN ESTRECHAMENTE VINCULADAS, DEBEN DISTINGUIRSE A FIN DE PROTEGER DE MANERA EFICAZ DICHO ÁMBITO DE TUTELA, PROTEGIENDO ASÍ A LA PERSONA FRENTE A: I) LA RECOPIACIÓN Y CONSERVACIÓN DE SU INFORMACIÓN PRIVADA Y DATOS PERSONALES (INCLUYENDO LA INFORMACIÓN RELATIVA A LA INTIMIDAD Y DATOS SENSIBLES), Y II) EL USO QUE SE LE DÉ A ESTA INFORMACIÓN, LO CUAL INCLUYE EL ACCESO POR PARTE DE TERCEROS, SEAN PARTICULARES O EL ESTADO.

XVII. DATOS PERSONALES SENSIBLES. DADA SU ESPECIAL PROTECCIÓN, LAS INTROMISIONES A LA INTIMIDAD Y LA PROTECCIÓN DE ESTOS DATOS DEBEN SER ANALIZADAS A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO, MIENTRAS QUE LAS INJERENCIAS AL DERECHO A LA PRIVACIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES, EN GENERAL, A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ORDINARIO.

XVIII. DOMICILIO FISCAL. EL HECHO DE QUE SE HAYA ELIMINADO EL CALIFICATIVO "FISCAL" PARA REFERIRSE AL DOMICILIO EN EL QUE LAS



AUTORIDADES PUEDEN REALIZAR NOTIFICACIONES, NO SUPONE QUE LA AUTORIDAD FISCAL PUEDA DESATENDER TODAS LAS REGLAS APLICABLES AL DOMICILIO QUE CONSTRIÑEN SU ACTUACIÓN Y GARANTIZAN LA LEGALIDAD DE SU ACTUACIÓN, POR LO QUE ELLO NO VULNERA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA NI LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE LOS CONTRIBUYENTES (ARTÍCULO 137, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XIX. LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR EN LOS ACTOS FISCALES. DEBE CUMPLIR CON LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES QUE PROSCRIBEN LA ARBITRARIEDAD Y HACERLO DE UNA MANERA RESPETUOSA CON LOS DERECHOS A LA INTIMIDAD, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 137, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17-F, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO EL DE LA VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS USUARIOS" DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 308/2020 Y SU ACUMULADA 3/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 29 DE MAYO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Síntesis de los antecedentes procesales y trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	2-18
II.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	18-19
III.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021; 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; y 17-F, párrafo tercero y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.	19
IV.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	19-21
V.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	21-23
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>Debe sobreseerse por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 308/2020, al actualizarse la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos.</p> <p>Respecto a la acción de inconstitucionalidad 3/2021, no se hizo valer ninguna causal de improcedencia, ni se advierte alguna de oficio.</p>	24-27
VII.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Se presentan las normas impugnadas.</p> <p>Se establece que, en contra de ambos preceptos, el Instituto actor formuló cuatro conceptos de invalidez (tres dirigidos contra el artículo 17-F del CFF y uno contra el artículo 137 del CFF).</p>	27-63



	VII.1. Estudio del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación	Se declara la invalidez del artículo impugnado.	30-59
	VII.2. Estudio del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación	Se reconoce la validez del artículo controvertido, al calificar de infundados los argumentos de la actora en el sentido de que el artículo 137 del CFF permite a las autoridades hacendarias notificar a los contribuyentes en cualquier domicilio y valerse de datos personales para tales efectos.	59-63
VIII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo tercero del artículo 17-F del CFF que establece "así como el de la verificación de la identidad de los usuarios".	63-64
	Fecha a partir de la que surte sus efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso de la Unión.	64
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia por medio de oficio a las partes.	65
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es improcedente la acción de inconstitucionalidad 308/2020.</p> <p>SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 3/2021.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte, tal como se indica en el apartado VII de esta decisión.</p>	64-65



		<p>CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 17-F, párrafo tercero, en su porción normativa "así como el de la verificación de identidad de los usuarios" del Código Fiscal de la Federación, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión, en los términos de los apartados VII y VIII de esta determinación.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021, promovidas respectivamente por diversos Diputados Integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra de los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, publicados en el mismo medio oficial el ocho de diciembre de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

2. **Presentación de la demanda de la Cámara de Diputados.** Por escrito presentado el veintiocho de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación



Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversas Diputadas y Diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad, en la que solicitaron la invalidez del sistema normativo conformado por el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, en conjunto con los artículos 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en cuanto hace a la reiteración de la tasa del 16 % en la enajenación de productos de gestión menstrual, ésta última contenida en el dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte.

3. Como antecedentes, se narra que el ocho de septiembre de dos mil veinte, la Diputada Martha Tagle Martínez presentó iniciativa de reforma al artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en materia de productos de gestión menstrual, proponiendo una tasa del 0 % a la enajenación de toallas sanitarias desechables, toallas de tela, comprensa, tampones, pantiprotectores, copas menstruales y cualquier otro bien destinado a la gestión menstrual, bajo el argumento central de que, a pesar de ser artículos de primera necesidad, los productos de gestión menstrual están sujetos a la tasa del 16 % del Impuesto al Valor Agregado.

4. Posteriormente, el veintiuno de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Cámara de Diputados desechó la reserva a la iniciativa mencionada.

5. En su demanda, la parte actora señaló que el conjunto normativo se debe tener por integrado, ya que la Ley de Ingresos autoriza a percibir ingresos provenientes del impuesto al valor agregado, como la tasa del 16 % contenida en el artículo primero de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que impone un gravamen a la enajenación de productos de gestión menstrual. Así, afirma "se delimita la existencia de un sistema normativo que contiene la política tributaria configurada para el ejercicio de 2021, posibilitando a la Federación a percibir ingresos provenientes del impuesto al valor agregado que estima, dentro de sus proyecciones, el ingreso discriminatorio proveniente de una necesidad fisiológica que solo afecta a las mujeres."



6. En contra de dicho sistema normativo, en la demanda se formulan tres apartados de argumentos. En el primero se alega la inconstitucionalidad del precepto que grava los productos de gestión menstrual como norma discriminatoria, así como la posibilidad que tiene la Federación de recaudar esos recursos y estimarlos en sus proyecciones económicas.

7. En el segundo apartado se alega la inconstitucionalidad de la carga impositiva por afectar el derecho de las mujeres a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental; y en el tercero, se argumenta que el hecho de gravar mediante un impuesto indirecto bienes insustituibles para las mujeres genera un impacto desproporcionado para aquellas en situación de precariedad económica.

8. **Registro y turno.** Por acuerdo de siete de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la demanda presentada con el número 308/2020; asimismo, conforme al turno se designó como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

9. **Presentación demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** Por escrito presentado a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de enero de dos mil veintiuno, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicita la invalidez de las reformas a los artículos 17-F y 137 del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte.

10. En su escrito de demanda, la parte actora formula los siguientes cuatro conceptos de invalidez:

a) En el primero alega que el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación, que establece la facultad del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de prestar el servicio de verificación de identidad de los usuarios,



viola el principio de finalidad lícita a la que debe sujetarse todo tratamiento de datos personales, contenido en los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

b) En su opinión, es irregular que la norma impugnada permita el servicio de verificación de identidad de los usuarios, desvinculándolo de la firma electrónica avanzada, ya que afirma que el SAT sólo podría prestar el servicio de verificación de identidad de los usuarios relacionada con la certificación de firmas electrónicas avanzadas prevista en la fracción I del numeral 17-F del Código Fiscal de la Federación.

c) De la exposición de motivos, se desprende que el legislador pretendió que el SAT otorgue el servicio de verificación de identidad a entes públicos y privados como bancos o empresas emitiendo una respuesta binaria (sí/no) ante la validación de identidad biométrica requerida por el solicitante, lo que, insiste, es contrario al principio de finalidad lícita. Dicho principio exige que la autoridad se encuentra autorizada o facultada, mediante la ley o normativa aplicable, para determinados fines de tratamiento de los datos personales.

En su opinión, el precepto legal no puede calificarse como "la ley aplicable", pues no forma parte de la legislación dirigida a reglamentar el tratamiento de los datos personales. En efecto, afirma que el Código Fiscal de la Federación no tiene por objeto reglamentar el registro de población ni la acreditación de la identidad de las personas, como sí lo tiene la Ley General de Población y su Reglamento, ya que es ahí donde se regula el registro de la población, así como la acreditación de la identidad de las personas; como también lo es la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Afirma que debe considerarse que los artículos 6o., apartado A, fracciones II y VIII, 16, párrafo segundo y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal establece que la reglamentación de los datos personales se debe hacer a través de una ley general, que, por tanto, debe utilizarse como parámetro de control constitucional.

La actora señala que el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación establece que deben calificarse como confidenciales los datos de identidad



obtenidos por el SAT a través de las comparecencias realizadas para la obtención de la firma electrónica avanzada; sin embargo, afirma que dicha porción normativa debe calificarse como derogada por ser anterior a la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en cuyos transitorios se dispone la derogación de todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales que contravengan lo dispuesto en las mismas.

d) Destaca que el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación establece que los datos de identidad recabados por el SAT en la comparecencia que se realiza para obtener la firma electrónica avanzada forman parte del sistema integrado de registro de población, de conformidad con la Ley General de Población.

Por su parte, el artículo 85 de la Ley General de Población prescribe que la Secretaría de Gobernación tenga a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y no la Secretaría de Hacienda, ni menos aún el SAT.

e) En su argumento, la actora afirma que debe recordarse que las leyes generales forman parte del parámetro de control y que su contenido incide en todos los órdenes de gobierno y se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales, esto es, por encima del Código Fiscal de la Federación, por lo que el precepto impugnado es inconstitucional por contravenir lo establecido en los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población.

f) En el segundo concepto de invalidez, la actora alega que el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación viola el principio de variación de la finalidad en el tratamiento, contenido en el diverso 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por lo que es contrario a los artículos 6o., apartado A, fracciones II y VIII, párrafo segundo, 14, 16, párrafo segundo, 73, fracciones XVI y XXIX-S y 133 de la Constitución Federal.

En su argumento parte de la premisa de que el artículo 18 de la Ley General de la materia establece que la autoridad responsable de los datos personales



pueda variar la finalidad de aquella establecida en el aviso de privacidad, siempre y cuando: a) cuente con atribuciones conferidas en la ley; y, b) medie consentimiento del titular. Sin embargo, el SAT no cuenta con la atribución legal correspondiente para dar el servicio de verificación de identidad de las personas. Por tanto, la variación en la finalidad en el tratamiento de los datos personales es violatoria del artículo 18 citado y, por tanto, inconstitucional.

En este apartado, el actor transcribe el aviso de privacidad que utiliza el SAT, para destacar que de su contenido se desprende que la finalidad es "verificar y confirmar la identidad del contribuyente, así como la autenticidad de la información que nos proporciona".

g) Por ello, afirma, la variación de la finalidad se actualiza al ofrecer el servicio de verificador de la identidad de las personas a terceros. En su argumento señala que debe diferenciarse entre este servicio y la verificación y confirmación de la identidad del contribuyente para los fines de sus atribuciones legales.

h) Así, la verificación de la identidad del contribuyente tiene como fuente la obligación prevista en el artículo 17- D, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que "*cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica*"; mientras que el servicio de verificación de la identidad de las personas a terceros no tiene un fundamento legal propio, que, en su caso, deriva de la imposición de un ente privado que, sin estar legitimado para ello, exige de sus clientes este tipo de verificación de identidad.

i) En efecto, la verificación de la identidad del contribuyente es un requisito necesario para cumplir con una obligación legal, a saber, presentar documentos a través de la firma electrónica; mientras que la del servicio de verificación de la identidad de las personas a terceros no, ya que ésta se limita a ser un servicio que se presta a los privados.

j) Otra diferencia entre estos servicios es que, en caso de no poder verificar la identidad, el SAT podrá negar el otorgamiento de la firma electrónica avanzada, en tanto que la del servicio de verificación de la identidad de las personas a terceros no puede negarlo. Ello es porque la verificación de la identidad del



contribuyente es un servicio que presta el Estado para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales y, por tanto, no cobra a los contribuyentes por verificar su identidad. En cambio, el servicio de verificación de la identidad de las personas a terceros no es un servicio que presta el Estado en sus funciones, sino un servicio que otorga, con motivo de una contraprestación, a las entidades privadas.

k) En su tercer concepto de invalidez, la parte actora argumenta que el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación viola el principio de lealtad en el tratamiento de los datos personales, contenido en el diverso 19 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por lo que es contrario a los artículos 6o., apartado A, fracciones II y VIII, párrafo segundo, 16, párrafo segundo, 73, fracciones XVI y XXIX-S y 133 de la Constitución Federal.

l) Ello, ya que el precepto legal permite a la autoridad hacer uso de los datos de los particulares, aprovechándose del error al que son inducidos. Ello, ya que pareciera que la facultad contenida en la porción normativa impugnada, consistente en la verificación de la identidad de los usuarios, se trata de la misma facultad contenida en la fracción I del artículo 17-F, referida a verificar la identidad de los usuarios y su vinculación con los medios de identificación electrónica, sin embargo, no lo es.

m) Por lo que, aprovechándose del error, provocado por la falta de claridad y el desconocimiento de los contribuyentes de la reforma de mérito, el SAT puede lograr un lucro indebido al usar los datos biométricos de las personas para ofrecer el servicio de verificación de la identidad, tanto a entes privados como públicos.

n) La parte actora recuerda que, en materia de protección de datos personales, es un requisito fundamental hacer sabedor al titular de la información del cambio en las finalidades del tratamiento de sus datos, lo cual es vulnerado por el precepto legal impugnado.

o) Finalmente, en el cuarto concepto de invalidez, la parte actora combate la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación,



el cual establece una regulación sobre las notificaciones a realizarse en el domicilio de las personas, omitiendo señalar que éstas deberán practicarse en el clasificable como "domicilio fiscal". En su opinión, esa omisión viola los artículos 6o., apartado A, fracciones II y VIII y 16 de la Constitución Federal.

p) La actora recuerda que antes de la emisión de la norma impugnada se requería que las notificaciones de los actos administrativos se realizarán en el domicilio fiscal; Sin embargo, con la emisión las notificaciones reguladas en el Código Fiscal de la Federación se pueden realizar en cualquier domicilio o lugar, en detrimento de la regularidad de los procedimientos administrativos, del principio de certeza, del derecho de la privacidad de las personas y la protección de datos personales.

q) En suma, el precepto legal impugnado es inconstitucional porque permite a la autoridad fiscal notificar en cualquier domicilio a los particulares sin acreditar los extremos de los artículos 134, 137 y 10 del Código Fiscal de la Federación.

r) En opinión de la actora, el precepto permite una intervención en el derecho a la protección de datos personales, al permitir el uso indiscriminado y excesivo de los datos personales relativo a los diversos domicilios del contribuyente, lo que no sucedería si la autoridad se constriera a realizar sus diligencias en el domicilio fiscal.

s) Estima que la norma no pasa un test de proporcionalidad porque no tiene un fin constitucionalmente válido, o al menos no se observa de la exposición de motivos. Tampoco es una medida idónea, en tanto que no se observa en qué forma con la violación a la intimidad de las personas se logre un fin legítimo, como tampoco es necesaria, toda vez que existen otros medios idóneos para notificar al contribuyente y que intervienen con menor intensidad en el derecho, de acuerdo con los artículos 10, 134, 137 y restantes aplicables a las notificaciones del Código Fiscal de la Federación.

11. **Registro y turno.** Con motivo de la presentación de la demanda, por acuerdo de ocho de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente



con el número 3/2021, y dada la relación con aquella registrada con el número 308/2020, por impugnarse el mismo decreto legislativo, ordenó que se turnara el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

12. Admisión y trámite. Mediante proveído de ocho de enero de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor determinó tener por presentados a los promoventes con la personalidad con la que se ostentaron y admitir a trámite las acciones de inconstitucionalidad que hicieron valer; ordenó que se previniera a determinados diputados para que acreditaran su personalidad. Finalmente, se ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados, Senadores, y al Presidente de la República para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República para que formule el pedimento correspondiente.

13. Informe de la Cámara de Diputados. Mediante escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, la Diputada Dulce María Saurí Riancho, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva, en representación de la Cámara de Diputados, acudió a rendir su informe, en el cual manifestó lo siguiente:

a) Argumenta que, en el caso se surte una causal de improcedencia que da lugar al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 308/2020, ya que, en su opinión, los diputados promoventes no formularon conceptos de invalidez en los que aduzcan la inconstitucionalidad de los Decretos Impugnados o cuando menos la causa de pedir.

b) Entrando al fondo, afirma que los argumentos de las demandas de ambas acciones acumuladas son infundados porque afirma que el Decreto legislativo impugnado fue el resultado de un proceso legislativo que siguió todos los requisitos exigibles, haciendo un recuento de cada etapa y porque su contenido no contraviene ningún precepto de la Constitución Federal.

c) En específico, señala que son infundados los planteamientos de la minoría de los Diputados, ya que los preceptos impugnados no vulneran los derechos de igualdad, no discriminación, a la salud, integridad personal, ni los principios de equidad tributaria, pues el hecho de que no establezcan tasa cero para los productos de gestión menstrual responde al hecho de que el legislador tiene libertad configurativa para establecer las particularidades del sistema impositivo.



d) Por otro lado, desestima como infundados los argumentos formulados en la demanda que inició el trámite de la acción de inconstitucionalidad 3/2021, pues afirma que el contenido de las normas impugnadas se sujeta al parámetro de control del sistema de protección de datos personales.

14. Informe del Poder Ejecutivo. Por su parte, mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de éste, acudió a rendir su informe, en el cual manifestó lo siguiente:

a) Debe sobreseerse en el juicio porque la demanda de la minoría de los Diputados es extemporánea, ya que transcurrió en exceso el plazo de treinta días desde que fue publicada la Ley de Ingresos para la Federación.

b) Se actualiza la diversa causal de improcedencia, consistente en la imposibilidad técnica del estudio de omisiones legislativas en una acción de inconstitucionalidad.

c) Por otra parte, señala que es improcedente el juicio promovido por la minoría de los Diputados porque no es cierto que las normas impugnadas formen un circuito normativo, además de que se pretende impugnar un contenido legal que no ha sido objeto de un cambio normativo.

d) Adicionalmente, señala que debe sobreseerse en el juicio porque, en su opinión, la accionante sólo pretende controvertir una etapa del procedimiento legislativo, específicamente la votación a través de la cual se determinó no aprobar la adición del inciso j), del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cual no puede ser evaluada en una acción de inconstitucionalidad.

e) Posteriormente, el Poder Ejecutivo sostiene que, en el fondo, los argumentos de la minoría de los Diputados son infundados, pues debe reconocerse la validez de los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, y 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ya que su contenido no vulnera los principios de igualdad y no discriminación, los derechos al mínimo vital, a la educación al trabajo, a la vida digna y a la salud, ni el principio de proporcionalidad tributaria.



f) Por otra parte, el Ejecutivo Federal defiende la validez del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación, pues afirma que no vulnera ningún precepto constitucional, ya que si bien consagra la facultad del SAT de prestar el servicio de verificación de identidad de los usuarios, afirma que ello se ajusta al principio de finalidad lícita a que debe sujetarse a todo tratamiento de datos personales.

g) En su opinión, el precepto impugnado tampoco viola el principio de variación de la finalidad del tratamiento, contenido en el artículo 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como tampoco es contrario al principio de lealtad en el tratamiento contenido en el diverso 19 de la referida Ley General.

h) Ello, ya que dicha facultad no la puede ejercer de manera arbitraria, pues en la norma impugnada se encuentra acotada al objeto del SAT, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, quien tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa al gasto público.

i) Además de que, en su opinión, ese servicio sólo será prestado a los particulares que determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firma de documentos digitales y acotada a las operaciones de carácter fiscal, sin que se exponga algún dato personal, "pues la validación será a partir de los elementos enviados por la persona que solicitó el servicio de verificación de identidad del usuario y el Servicio de Administración Tributaria sólo emitirá la respuesta de la coincidencia, esto es, una respuesta binaria, consistente en un sí o no".

j) Por otra parte, alega que el Servicio de Administración Tributaria no expondrá ni compartirá ningún dato personal proporcionado por algún ciudadano, pues el propósito del artículo impugnado sólo es constatar la fiabilidad de la firma electrónica avanzada para posteriormente emitir la respuesta de la coincidencia o no de la información biométrica, respuesta que, insiste, es binaria (sí/no), y lo que se ajusta al parámetro de control aplicable a la protección de los datos personales.



k) Por otra parte, señala que no existe una violación al principio de no retroactividad, pues la facultad del Servicio de Administración Tributaria para verificar la identidad de los usuarios y su vinculación con los medios de identificación electrónica se incorporó al Código Fiscal de la Federación desde el cinco de enero de dos mil cuatro.

l) En el desarrollo de sus argumentos, el Poder Ejecutivo recuerda que quien desee utilizar su firma electrónica avanzada como medio de identificación o para firmar algún documento digital, en medios distintos al del Servicio de Administración Tributaria, lo hace con total consentimiento, es decir, que autoriza a la otra persona o plataforma, donde la utilice, a que ésta tenga trato con sus datos personales, entre ellos, la identidad; además afirma que a dicha persona o plataforma corresponderá dar a conocer que el uso de la certificación de la e.firma podrá ser sujeta a verificación de autenticidad por el Servicio de Administración Tributaria.

m) Finalmente, el Poder Ejecutivo defiende la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, al señalar que su contenido no transgrede el parámetro de control aplicable a la protección de datos personales, ni el derecho de inviolabilidad de domicilio.

n) Ello, ya que la norma pretendió lograr una simplificación administrativa, y atendiendo a la realidad actual, pretende reconocer que los contribuyentes tienen la posibilidad de señalar el domicilio que más les convenga, en términos del artículo 136 del citado Código, el cual establece las distintas posibilidades en donde se pueden tener por hechas las notificaciones, lo que se ajusta a los principios constitucionales.

15. Informe de la Cámara de Senadores. Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el dos de marzo de dos mil veintiuno, el Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en representación de ésta, acudió a rendir su informe, a través del cual manifestó lo siguiente:

A) Debe sobreseerse en el juicio porque no se agotó la vía legalmente prevista para solución del desacuerdo entre Diputadas y Diputados promoventes



y el Congreso de la Unión, en relación con el sistema normativo conformado por los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2021, en conjunto con los diversos 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

B) También se actualiza la causal de improcedencia, consistente en no reunirse las firmas suficientes para alcanzar el treinta y tres por ciento de integrantes de la Cámara de Diputados.

C) Posteriormente, en el informe se desestiman los argumentos de las actoras. Así, se afirma que el decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

D) Por otra parte, alega que el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación cumple con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

E) Señala que contrario a lo alegado, el contenido de los dispositivos impugnados no viola los derechos a la no discriminación e igualdad, como tampoco los derechos a la salud e integridad personal.

F) Por otra parte, niega que los preceptos impugnados violen alguno de los principios del artículo 31, fracción IV, constitucional.

G) La Cámara de Senadores pasa a la otra demanda y niega que sea inconstitucional el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación. Ello, ya que al usar el vocablo "podrá", el legislador evidenció la naturaleza optativa de verificar la identidad de los usuarios ante el SAT, además de que éste puede abstenerse de llevar a cabo dicha facultad, y en este sentido, resulta inoperante el concepto de validez. Además, señala que la prestación del servicio es en el sentido de emitir una respuesta binaria (sí/no) ante la validación de la identidad biométrica, es decir, se llevará a cabo la verificación a través de la comparación de información que se solicita con la que tiene para determinar si son



coincidentes o no, sin que se exponga ningún dato personal proporcionado por el ciudadano.

H) Alega que debe descartarse la existencia de algún vicio de invalidez, ya que el precepto impugnado delimita el ámbito en el cual el Servicio de Administración Tributaria puede otorgar el referido servicio a los particulares, consistente en que sólo puede otorgarlo a favor de quienes determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales.

I) Asimismo, no se transgrede el principio de licitud porque el precepto impugnado no permite a la autoridad recaudadora llevar a cabo un registro y acreditación de identidad de las personas, pues ello sólo corresponde a la Secretaría de Gobernación; además que el artículo combatido sólo permite la comparación de datos en estricto apego a lo establecido en la Ley General de Población y su Reglamento, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de sujetos obligados, así como las reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado.

J) Tampoco se vulnera el principio de variación de finalidad de tratamiento, toda vez que el ordenamiento no ofrece el servicio de verificador de la identidad de las personas a terceros, sino sólo cuando los particulares lo soliciten y estos determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firma de documentos digitales; finalmente, tampoco se viola el artículo 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, toda vez que en el aviso de privacidad emitido por el SAT, se informa expresamente la finalidad para las cuales serán tratados los datos recabados por la autoridad.

K) En otra parte, la Cámara de Senadores argumenta que, contra lo afirmado por la actora, el artículo impugnado no podría declararse inconstitucional por ser impreciso, y por no definir algunos conceptos empleados en el texto de la misma norma, ya que en su contenido se encuentran los elementos mínimos que determinan su aplicabilidad.



L) Así, el artículo combatido no induce al error. Afirma que, del procedimiento legislativo, se desprende que el legislador no otorgó al Servicio de Administración Tributaria la facultad de erigirse en un simple verificador de identidades con la finalidad de lucrar con los datos personales, sino que busca fortalecer la facultad de verificar la identidad de los usuarios y su vinculación con los medios de identidad electrónica. Debe tomarse en cuenta que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación establece expresamente que el personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

M) Además, de que niega que el artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación otorgue al Servicio de Administración Tributaria la atribución para comercializar los datos obtenidos que los contribuyentes están obligados a dar para cumplir con una obligación fiscal.

N) Finalmente, la Cámara de Senadores defiende la validez del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, pues, contra lo alegado por la parte actora, el precepto legal no suprime la exigencia de que las notificaciones se realicen en el domicilio fiscal. Afirma que el término domicilio no debe ser entendido como cualquier lugar, sino como aquel domicilio registrado, ante las autoridades fiscales para los efectos legales conducentes.

16. Pedimento del Fiscal General de la República y manifestaciones del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal. Ninguno de ambos órganos formuló manifestación alguna o pedimento.

17. Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de tres de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor determinó el cierre de instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

18. Avocamiento a Sala. Mediante acuerdo de seis de julio de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó



enviar el asunto a la Primera Sala de este Alto Tribunal, a la que se encuentra adscrito el Ministro instructor.

19. **Avocamiento a Pleno.** Posteriormente, por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós se ordenó radicar el presente asunto a este Tribunal Pleno.

II. COMPETENCIA

20. Esta Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos a) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario 1/2023 toda vez la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) acuden a demandar la posible contradicción entre diversos preceptos de diversas leyes federales y la Constitución Federal.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

21. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

22. Por un lado, diversos integrantes de la Cámara de Diputados impugnaron los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, y 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, todos ellos como parte de un sistema normativo que regula el establecimiento de la tasa del 16 % en la enajenación de productos de gestión menstrual. Por otro lado, el INAI impugna los artículos 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.

23. En este sentido, este Alto Tribunal tiene como impugnados los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021; 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; y 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.



IV. OPORTUNIDAD

24. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia señala que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.¹

25. En la demanda que dio trámite de la acción de inconstitucionalidad 308/2020, se combate el artículo 1o. la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, el cual se contiene en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles veinticinco de noviembre de dos mil veinte.

26. Así, el plazo para promover el medio de control de constitucionalidad corrió del veintiséis de noviembre del dos mil veinte –al ser el primer día natural siguiente a su publicación– al cuatro de enero de dos mil veintiuno.

27. Ello así en virtud de que la Ley Reglamentaria dispone que sí el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil. En el caso en específico el último día del plazo es el veinticinco de diciembre de dos mil veinte, día inhábil de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² por lo que el plazo debe recorrerse hasta el siguiente día hábil, que es el cuatro de enero de dos mil veintiuno. Por lo que al haberse presentado la acción en su contra el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, la presentación resulta **oportuna**.

28. Por su parte, los artículos 1o. y 2-A la Ley del Impuesto al Valor Agregado se contienen en el decreto publicado el ocho de diciembre de dos mil veinte,³ mismo decreto que contiene los artículos 17-F, párrafo tercero, y 137,

¹ **ARTÍCULO 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

² **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Código Fiscal de la Federación.



párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación combatidos en la demanda que inició el trámite de la 3/2021.

29. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del nueve de diciembre del dos mil veinte –al ser el primer día natural siguiente a la publicación– al ocho de enero de dos mil veintiuno.

30. En este sentido, resulta que ambas demandas fueron presentadas de manera oportuna porque la presentada por la minoría de los Diputados y las Diputadas fue recibida el día veintiocho de diciembre de dos mil veinte, mientras que la presentada por el representante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el día siete de enero de dos mil veintiuno.

31. Con base en lo anterior debe desestimarse el planteamiento del Poder Ejecutivo Federal, en donde alega que la demanda presentada contra el artículo 1o. de la Ley de Ingresos es extemporánea, por la supuesta razón de haberse promovido fuera del plazo de los treinta días.

V. LEGITIMACIÓN

32. Las demandas de acción de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes.

33. El inciso a) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá interponer este juicio el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales.

34. En el caso concreto se observa que, luego de haberse desahogado las prevenciones realizadas para lograr la acreditación de la personalidad de quienes firmaron la demanda, se obtiene que quienes finalmente suscriben la demanda respectiva son ciento sesenta y nueve diputadas y diputados, integrantes de la LXIV Legislatura, lo que acreditan con la certificación realizada por la Secretaría General de la Cámara de Diputados. Por tanto, se cumple con el requisito del porcentaje equivalente al menos del treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara.



35. Ello, toda vez que dicha Cámara se encuentra integrada por quinientos diputados, de lo que se sigue que, al acudir ciento sesenta y nueve diputadas y diputados, la demanda fue suscrita por un conjunto que traspasa el umbral del treinta y tres por ciento, al representar el treinta y tres punto ocho por ciento de las y los integrantes de la Cámara de Diputados.

36. Por tanto, debe desestimarse el planteamiento de las autoridades, quienes en sus informes alegaron que no se había cubierto el umbral del porcentaje exigido legalmente.

37. Por otro lado, el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que tiene legitimación activa el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

38. En este sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁴ la Ley Federal de Transparencia⁵ y el estatuto orgánico del INAI⁶ establecen que la promoción de una acción de inconstitucionalidad por dicho instituto debe ser aprobada por la mayoría de los comisionados del mismo.

⁴ **Artículo 41.** El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; ..."

⁵ **Artículo 35.** Son atribuciones del Pleno, las siguientes:

"Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria."

⁶ **Artículo 6.** El Pleno es el órgano superior de dirección del Instituto, facultado para ejercer las atribuciones que le establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de la materia y demás disposiciones que resulten aplicables."

Artículo 8. El Pleno es la máxima autoridad frente a los Comisionados en su conjunto y en lo particular, y sus resoluciones son obligatorias para éstos, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas."



39. En el caso se observa, que quien suscribe la demanda es Miguel Novoa Gómez, quien acredita su personalidad como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales y acude en representación de dicho Instituto.

40. Asimismo, queda acreditado el consentimiento por parte del Pleno del Instituto para que el Director General de Asuntos Jurídicos interponga la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el ACUERDO ACT-PUB/22/12/2020.05.⁷

41. Así, al observarse que cuenta con facultades para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 32 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, debe concluirse que tiene legitimación para interponer el presente juicio, al acudir a impugnar los artículos 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, máxime que en su demanda formula cuatro conceptos de invalidez, que dedica a argumentar violaciones al parámetro de control constitucional aplicable a la protección de datos personales.⁸

"Artículo 12. Corresponde al Pleno del Instituto:

"...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria; ..."

"Artículo 18. Los Comisionados tendrán las siguientes funciones:

"...

"V. Proponer al Pleno la interposición de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, en términos de la fracción II, inciso h) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁷ Foja 237.

⁸ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones: I) Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones."



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

42. Este Tribunal Pleno considera que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad 308/2020 al sobrevenir la causal de improcedencia, consistente en la cesación de efectos de las normas impugnadas, prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el diversos 59 y 65 de la misma ley.

43. En la aplicación de dicha causal debe considerarse que los artículos 105, fracción II y párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de su Ley Reglamentaria, establecen, entre otras cosas, que la declaración de invalidez de las resoluciones no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la cual regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia; y las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

44. La causal de cesación de efectos ha sido interpretada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se observa de la tesis jurisprudencial P./J. 8/2004 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTO DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.", criterio derivado de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003.

45. El criterio de este Pleno es que se surte la referida causal cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que lo motivaron, en tanto constituye el único objeto de análisis y la declaración de invalidez de las sentencias no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y su Ley reglamentaria.

46. En el caso cobra aplicación el criterio anterior, pues de la demanda de la acción de inconstitucionalidad se desprende que la parte actora impugna el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021,



en conjunto con los diversos numerales 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

47. En efecto, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos se rigen por el principio de vigencia anual, pues constituyen instrumentos jurídico-financieros que tienen como propósito fundamental poner los medios para el funcionamiento y desarrollo del Gobierno y de la gestión financiera general de los asuntos públicos durante un año determinado.

48. En términos de la colaboración legal y constitucionalmente fijada, los Poderes Legislativo y Ejecutivo –tanto federales como locales, en la esfera de sus respectivas competencias–, tienen la responsabilidad de emitir estas normas para obtener los ingresos necesarios para saldar los gastos que la gestión de los asuntos públicos requerirá durante el mencionado período temporal.

49. En consecuencia, la causa de improcedencia referida se actualiza en el caso concreto, en virtud de que la parte actora, como se dijo, solicita la invalidez del conjunto normativo integrado por el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, en conjunto con los diversos 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuyo ámbito temporal de validez se extinguió al finalizar el ejercicio fiscal de 2021.

50. Esta conclusión se robustece al considerar que el doce de noviembre de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022, cuyo primer artículo transitorio establece que dicha ley entró en vigor el primero de enero de dos mil veintidós. Por lo tanto, es claro que la posible afectación que los posibles vicios de inconstitucionalidad reclamados quedaron sin efectos.

51. Cobra aplicación a lo anterior, por identidad de razón el criterio del Tribunal Pleno, consultable en la tesis jurisprudencial número 9/2004, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."



52. Si bien es cierto que Ley del Impuesto al Valor Agregado no tiene una vigencia anual, lo relevante es que la parte actora acude a impugnar los artículos 1o. y 2-A de esa ley con motivo de la emisión de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2021 y, por la específica razón de que el legislador determinó no modificar su contenido para el ejercicio fiscal del 2021; de ahí que al haber finalizado el ejercicio fiscal respectivo, debe concluirse que han cesados los efectos del conjunto normativo impugnado por la parte actora.

53. A mayor abundamiento, y si bien lo anterior sería una razón suficiente para decretar el sobreseimiento del juicio, este Pleno estima conveniente mencionar como razón adicional que, desde una perspectiva material, el legislador ha modificado la legislación impugnada para abordar el supuesto vicio de invalidez atribuido a las normas impugnadas por parte de la parte actora, pues, durante el proceso legislativo para emitir la nueva Ley de Ingresos para el ejercicio de 2022, determinó incorporar la pretensión de la parte actora de establecer una tasa del 0 % a la enajenación de toallas sanitarias, tampones y copas, para la gestión menstrual. Así, es un hecho notorio para este Tribunal Pleno que el doce de noviembre de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que contiene la reforma que, entre otras cuestiones, adiciona un inciso j) al artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

"Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"...

"j) Toallas sanitarias, tampones y copas, para la gestión menstrual."

54. De esta forma, se observa que el conjunto normativo impugnado por la parte actora ha sufrido una modificación material, pues para el ejercicio fiscal inmediato posterior al de la vigencia de las normas combatidas, se introdujo una reforma que incorpora la tasa del 0 % referida en la demanda, que debería ser aplicada para toallas sanitarias, tampones y copas, para la gestión menstrual.



55. En suma, por las consideraciones desarrolladas, este Pleno concluye que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede sobreseer en lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 308/2020, de conformidad con la fracción II, del artículo 20 del propio ordenamiento legal.

56. Ahora, respecto a la acción de inconstitucionalidad 3/2021, este Pleno observa que no se hizo valer ninguna causal de improcedencia ni se advierte alguna de oficio, por lo que debe procederse al estudio de fondo, el cual se constreñirá al estudio de la validez de los artículos 17-F, párrafo tercero y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.

VII. ESTUDIO DE FONDO

57. Pues bien, al haberse sobreseído en la acción de inconstitucionalidad 308/2020, la materia de la litis del presente asunto se limita a la evaluación de la regularidad de los artículos 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, impugnados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los cuales tienen el siguiente contenido:

"Artículo 17-F. El Servicio de Administración Tributaria podrá proporcionar los siguientes servicios de certificación de firmas electrónicas avanzadas:

"...

"Los particulares que determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria que preste el servicio de verificación y autenticación de los certificados de firmas electrónicas avanzadas, así como el de la verificación de identidad de los usuarios. Los requisitos para otorgar la prestación de dicho servicio se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado."



"**Artículo 137.** Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, señalando el día y la hora en que se actúa, y que el objeto del mismo es para que el destinatario de la notificación espere en dicho lugar a una hora fija del día hábil posterior que se señale en el mismo; en caso de que en el domicilio no se encuentre alguna persona con quien pueda llevarse a cabo la diligencia o quien se encuentre se niegue a recibir el citatorio, éste se fijará en el acceso principal de dicho lugar y de ello, el notificador levantará una constancia. El día y hora de la cita, el notificador deberá constituirse en el domicilio del interesado, y deberá requerir nuevamente la presencia del destinatario y notificarlo, pero si la persona citada o su representante legal no acudiera a la cita, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por cualquiera de los medios previstos en el artículo 134 de este Código. Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este Código."

58. Como se observa en la transcripción, ambos preceptos, pertenecientes al Código Fiscal de la Federación, tienen dos contenidos normativos diferenciados. El artículo 17-F, establece distintos servicios de certificación de firmas avanzadas que el Servicio de Administración Tributaria puede proporcionar, entre los que se incluye el combatido, a saber, el de verificación de identidad de los usuarios, en cuyo caso [l]os requisitos para otorgar la prestación de dicho servicio se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado.

59. La parte actora combate la validez del referido párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, su planteamiento se dirige exclusivamente a cuestionar la porción referida, por lo que debe excluirse de la litis el otro servicio señalado en ese párrafo, consistente en el servicio de verificación y autenticación de los certificados de firmas electrónicas avanzadas, el cual lejos de ser cuestionado, es señalado en la demanda como un ejemplo de un servicio que supone la utilización de datos personales ajustado a los principios de la materia.



60. Por su parte, el artículo 137 regula a las notificaciones de carácter personal, señalando los cursos de acción que debe seguir el notificador en distintos supuestos y las consecuencias que se sigue en caso de no obtener éxito en la realización de esa diligencia, a saber, proceder a realizar la notificación por alguno de los medios previstos en el diverso 134 (buzón tributario, correo ordinario o por telegrama, por estrados y por edictos).

61. En contra de ambos preceptos legales, el Instituto actor formula cuatro conceptos de invalidez. Tres dirigidos contra el artículo 17-F, párrafo tercero y el cuarto contra el artículo 137, párrafo primero, ambos del Código Fiscal de la Federación.

62. Los tres conceptos de invalidez dirigidos contra el artículo 17-F, párrafo tercero, del referido Código comparten una misma premisa, a saber, que, en materia de protección de datos personales, las leyes generales son parámetro de control constitucional de las leyes federales y locales, por lo que la norma impugnada debe contrastarse con los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como con los diversos 19, 85 y 86 de la Ley General de Población.

63. De esta manera, en el primer concepto de invalidez, la Instituto actor afirma que el precepto impugnado viola el principio de "finalidad"; en el segundo, que se viola el principio de "variación de la finalidad", mientras que en el tercero alega violación al diverso de "lealtad", todos principios previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

64. En su argumentación, la parte actora alega que la disposición impugnada permite al Servicio de Administración Tributaria prestar el servicio de verificación de la identidad de los usuarios, el cual se encuentra desvinculado con el objeto de las facultades de ese órgano, que se circunscribe a la certificación de la firma avanzada. En otras palabras, los usuarios otorgan información personal al Servicio de Administración Tributaria en los términos del artículo 17-D, la cual se delimita para el ejercicio de las facultades de ese órgano; sin embargo, la porción normativa impugnada permite a la autoridad ir más allá para prestar el servicio de verificación de identidad de los usuarios a terceros que podría ser personas públicas y privadas, revelando a quien los solicite datos persona-



les, con lo cual se vulneran los referidos principios de finalidad, variación de la finalidad y de lealtad aplicable al ámbito de la protección de datos personales.

65. Por otra parte, en el cuarto concepto de invalidez, la parte actora afirma que el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional porque regula las notificaciones personales, eliminando la propiedad de "fiscal" del domicilio en el que se deben realizar. En su opinión, la implicación jurídica que se sigue con dicha supresión es que las autoridades fiscales pueden notificar a las personas en cualquier domicilio, en perjuicio del derecho de privacidad y permitiendo el uso de datos personales.

66. Pues bien, este Tribunal Pleno estima que son fundados los argumentos de la parte actora por lo que respecta al artículo 17-F, párrafo tercero, pero infundado su planteamiento dirigido contra el diverso 137, párrafo primero, ambos del Código Fiscal de la Federación. El resto de la presente ejecutoria se divide para estudiar en dos apartados la validez de cada precepto combatido.

Análisis del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación

67. En la resolución del presente asunto, este Tribunal Pleno estima necesario precisar que no se encuentra vinculado a contestar únicamente los planteamientos realizados en la demanda, pues el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia establece que esta Suprema Corte debe suplir los conceptos de invalidez y que "podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial".

68. Ahora bien, en el presente caso, este Tribunal Pleno estima que el precepto impugnado es inconstitucional porque, como lo afirma la parte actora, vulnera el parámetro de control constitucional aplicable a la protección de datos personales. Sin embargo, se estima que el vicio de invalidez no sólo se constata porque el artículo combatido sea contrario a los aducidos principios de finalidad,



variación de la finalidad y de lealtad, establecidos en los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sino principalmente, porque de manera más general, vulnera una de las dimensiones del derecho de autodeterminación informativa, consistente en la protección contra el uso que se le dé a esa información, como lo es su acceso por parte de terceros, sean particulares u órgano públicos.

69. Ello, ya que el precepto impugnado establece la facultad del Servicio de Administración Tributaria de disponer de la base de datos creado con motivo del ejercicio de sus facultades, consistente en los datos biométricos dirigidos a identificar de manera inequívoca a las personas, para dar el servicio a cualquier persona que así lo solicite para lograr la verificación de la identidad de los usuarios, sin mediar consentimiento de los titulares de esa información, ni condicionarse en su uso para la realización de fines legales legítimos, lo cual trastoca el límite constitucional identificado por este Pleno en diversos precedentes, a saber, que cuando una autoridad tenga en su posesión una base de datos personales no debe dar a conocer su contenido a terceros la información privada de las personas, salvo cuando sea necesario para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y obligaciones específicas del responsable de datos o para dar cumplimiento a un mandato legal, por razones de seguridad, orden público, salud pública o salvaguardar derechos y libertades de terceros.

70. Como se procede a desarrollar, los derechos a la intimidad, privacidad y a la protección de datos personales incluyen la prerrogativa de la autodeterminación informativa, la cual se desdobra en dos dimensiones, a saber, un derecho contra la recopilación y conservación de la información privada y datos personales y otra contra el uso que se le dé a esa información, incluido el acceso por parte de terceros, sean particulares o el Estado.

71. En el presente caso, se estima que debe dejarse fuera de la litis el estudio sobre la primera dimensión, a saber, la recopilación y conservación de la información privada y datos personales que son materia del precepto impugnado, toda vez que el dispositivo legal que le da sustento no sólo no fue impugnado por la parte actora, el cual se encuentra en el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación, sino que en su argumentación parte de la premisa de que esa recopilación de datos se ajusta al parámetro de control constitucional.



72. Lo que integra la litis en el presente asunto es la segunda dimensión del derecho a la autodeterminación informativa, esto es, el derecho contra el uso que se le dé a esa información privada, incluido el acceso por parte de terceros, sea particulares o por el Estado.

73. Aquí cobran aplicación los dispositivos legales propuestos por la actora como parámetro de control, ya que efectivamente como lo hemos determinado en una pluralidad ininterrumpida de precedentes, en materia de protección de datos personales las leyes generales integran ese parámetro de validez. Así, debe traerse a colación el contenido de los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligadas:

"Artículo 17. El tratamiento de datos personales por parte del responsable deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiera."

"Artículo 18. Todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

"El responsable podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquéllas establecidas en el aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia."

74. Como se observa, el artículo 17 de la Ley General citada establece que el tratamiento de datos personales por parte del responsable deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normativa aplicable le confiera; por su parte, el diverso 18 de la misma legislación establece que todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicables les confiera.

75. Ahora, este mismo precepto establece que el sujeto responsable podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquellas establecidas en el



aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia.

76. De la misma manera, conviene traer a colación los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 85. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero."

"Artículo 86. El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad."

77. Como se observa en la transcripción, el artículo 85 de la Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, mientras que el 86 siguiente establece que el Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

78. Pues bien, este Pleno concluye que el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional porque vulnera la segunda dimensión del derecho de autodeterminación informativa, pues se trata de una habilitación para dar a conocer a terceros (autoridades y particulares) la información personal que permite la verificación de la identidad de los usuarios de la firma electrónica avanzada que no delimita los alcances de esa facultad, en detrimento de los derechos humanos a la intimidad, privacidad y protección de datos personales, sin cumplir con los límites constitucionales.

79. Para justificar esta decisión, se estima necesario retomar las consideraciones desarrolladas recientemente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, interpuesta igualmente por el Instituto



Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por diversos Senadores integrantes de la LXIV Legislatura.

80. Al resolver dicho asunto, este Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que establecían un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT). En lo que sigue se retomaran las consideraciones torales de esta decisión.

81. En ese precedente se inició precisando que los derechos a la vida privada y la protección de los datos personales se encuentran reconocidos en los artículos 6o. y 16 de la Constitución General.⁹

82. Por su parte, desde el ámbito internacional, el derecho a la privacidad se encuentra reconocido y protegido en diversas declaraciones y tratados de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12),¹⁰ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo

⁹ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. ..."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

¹⁰ "Artículo 12.

"Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."



17),¹¹ la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11),¹² la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16)¹³ y el Convenio 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (en adelante "el Convenio 108").¹⁴

83. Estos instrumentos son coincidentes en la delimitación de la noción de "lo privado", al establecer que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que debe quedar reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad y el desarrollo de su autonomía y su libertad.¹⁵

84. De manera específica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la vida privada es un concepto amplio que no es susceptible de definiciones exhaustivas, sino que más bien se trata de un ámbito de protección que comprende, entre otros aspectos, la vida sexual, el derecho a estable-

¹¹ "Artículo 17.

"1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

"2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

¹² "Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

¹³ "Artículo 16.

"1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

"2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques."

¹⁴ "Artículo 1. Objeto y fin.

"El fin del presente Convenio es garantizar, en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física sean cuales fueren su nacionalidad o su residencia, el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona («protección de datos»)."

¹⁵ Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo define como el derecho según el cual nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilícitas en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia y el derecho a la protección contra tales injerencias. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 69/166, El derecho a la privacidad en la era digital, dieciocho de diciembre de dos mil catorce, p. 10.



cer y desarrollar relaciones con otros seres humanos, incluyendo la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo y cuándo decide proyectar a los demás.¹⁶

85. Se reseñó que la referida Corte Interamericana ha señalado que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública,¹⁷ y que comprende entre otras dimensiones, la facultad de tomar libremente decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de la información personal hacia el público.

86. Se precisó que ese Alto Tribunal ha puntualizado que el artículo 11.2 de la Convención Americana protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado. Sin embargo, eso no significa que el Estado cumpla sus obligaciones convencionales con el solo hecho de abstenerse de realizar tales conductas. Además, el artículo 11.3 de la Convención impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias, en consecuencia, tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas, así como también de las personas o instituciones privadas.¹⁸

87. No obstante, el tribunal interamericano ha precisado también que este derecho, como cualquier otro, no es absoluto, por lo que puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por

¹⁶ *Caso Rosendo Cantú y otra vs México*, Sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diez, párr. 119 y *Caso Atala Riffo y niñas vs Chile*, Sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil doce, párr. 162.

En el mismo sentido la Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Beyer v. Alemania*, sentencia de 30 de enero de 2020, parr. 73.

¹⁷ *Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia*, Sentencia de primero de julio de dos mil seis, párr. 193 y 194, *Caso Escher y otros vs Brasil*, Sentencia de seis de julio de dos mil nueve, párr. 113 y *Caso Tristán Doroso vs Panamá*, Sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, párr. 55.

¹⁸ *Caso Fontevecchia t D'Amico vs Argentina*. Sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil once, párr. 48 y 49.



ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática.¹⁹

88. En concordancia con el tribunal interamericano, en el precedente citado se señaló que este Tribunal Pleno ha establecido respecto "*de lo privado*" que sus rasgos característicos se refieren a aquello que no atañe a la vida pública, sino al ámbito reservado frente a la acción y al conocimiento de los demás, a lo que se desea compartir con aquellos que uno elige, a las actividades de las personas en la esfera particular relacionadas con el hogar y la familia, así como a los actos que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.²⁰

89. En consecuencia, ha reconocido que el derecho a la privacidad constituye una expresión de la dimensión externa del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la cual protege esta "*esfera de privacidad*" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.²¹

¹⁹ Cfr. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, Sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, párr. 56 y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, Sentencia de seis de julio dos mil nueve, párr. 116.

²⁰ Contradicción de Tesis 56/2011. Resuelta por sentencia de treinta de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales y Presidente Juan N. Silva Meza.

²¹ Registro digital: 2019357. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias Constitucional. Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, Febrero de 2019, página 491, Tipo: Jurisprudencia.

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA. La libertad 'indefinida' que es tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad complementa las otras libertades más específicas, tales como la libertad de conciencia o la libertad de expresión, puesto que su función es salvaguardar la 'esfera personal' que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica 'libertad de acción' que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una 'esfera de privacidad' del individuo en contra de las incursiones externas que



90. En el precedente referido se subrayó que se apela al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. Inclusive se ha precisado que esta protección no se limita a un espacio físico, sino que se extiende como un impedimento para *cualquier interferencia* o molestia que pudiera efectuarse, por *cualquier medio*, en un ámbito reservado de la vida personal.²²

limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal. Al respecto, si bien en un plano conceptual puede trazarse esta distinción entre los aspectos externos e internos, resulta complicado adscribir los casos de ejercicio de este derecho a una sola de estas dimensiones. Ello es así, porque las acciones que realizan los individuos en el ejercicio de su autonomía personal suponen la decisión de llevar a cabo esa acción, al tiempo que las decisiones sobre aspectos que en principio sólo incumben al individuo normalmente requieren de ciertas acciones para materializarlas. En todo caso, parece que se trata de una cuestión de énfasis. Así, mientras que hay situaciones en las que el aspecto más relevante de la autonomía personal se aprecia en la acción realizada, existen otras situaciones en las que el ejercicio de la autonomía se observa más claramente a través de la decisión adoptada por la persona."

²² Registro digital: 169700. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias Constitucional. Tesis: 2a. LXIII/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, Mayo de 2008, página 229, Tipo: Aislada.

"DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida."

Registro digital: 2005525. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias Constitucional. Tesis: 1a. XLIX/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, Febrero de 2014, página 641, Tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO. Al igual que otros derechos fundamentales, el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en éste no sean abusivas o arbitrarias. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias de terceros o de la autoridad pública, y prohíbe ese tipo de injerencias en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de ésta, como la vida privada de sus familias. Ahora bien, el Estado debe adoptar



91. Bajo esa lógica, este Alto Tribunal ha sido constante en señalar que la protección efectiva de este derecho provee de las condiciones adecuadas para el despliegue de la individualidad de la persona, su autonomía y libertad.²³

92. De ahí que a nivel internacional se haya reconocido la vinculación de este derecho con un amplio abanico de otros derechos, como el derecho a una vivienda adecuada;²⁴ el derecho a la salud;²⁵ el derecho a la igualdad;²⁶ los derechos reproductivos; la protección en caso de desalojos forzados;²⁷ la inviolabilidad de la correspondencia,²⁸ de las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de otro tipo; los registros en el domicilio; los registros personales y corpora-

medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por personas ajenas, pero no puede impedir a quien decide difundir aspectos de su vida privada que lo haga, so pretexto de proteger a la familia, pues en ese caso, ya no se está frente a la difusión de la información por parte de un tercero, que es ajeno a ésta, sino que se estaría limitando el derecho de una persona de divulgar la información que le es propia. En resumen, lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las convenciones internacionales buscan impedir es que terceros difundan información de la vida privada ajena, sin consentimiento del titular; de ahí que si la injerencia en la vida privada de que se duele el tercero perjudicado, consiste en la difusión que hicieron otros miembros de su familia, sobre hechos que conciernen a la vida privada de ellas, y que involucran a éste, como causante de la afectación sufrida por ellas, entonces no puede considerarse que dicha difusión resulte arbitraria o abusiva, puesto que se realizó en ejercicio del legítimo derecho que les asiste de difundir información que les es propia, en la medida en que sea veraz, y que las expresiones utilizadas estén protegidas constitucionalmente, por no ser absolutamente vejatorias, esto es, ofensivas, oprobiosas o impertinentes, según el contexto."

²³ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 2044/2008, aprobada por la Primera Sala el diecisiete de junio de dos mil nueve por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 6/2009, aprobada por la Primera Sala el siete de octubre de dos mil nueve por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 3/2011, aprobada por la Primera Sala el treinta de enero de dos mil trece por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 4/2011, aprobada por la Primera Sala el treinta de enero de dos mil trece por unanimidad de cinco votos; amparo directo en revisión 402/2007; sentencia recaída al amparo directo 28/2010, aprobada por la Primera Sala el veintitrés de noviembre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos.

²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

²⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 28, Artículo 3. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados.

²⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 16, Artículo 17 Derecho a la intimidad.



les,²⁹ o el régimen de recopilación y registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos.³⁰

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12).

³⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 16, Artículo 17 - Derecho a la intimidad. En la misma línea véase la tesis: Registro digital: 165823. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Constitucional. Tesis: 1a. CCXIV/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 277, Tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo 'privado'. Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad –para el desarrollo de su autonomía y su libertad–. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el



93. Retomando la línea de precedentes de este Tribunal, se ha explicado que el derecho a la "vida privada" está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos *internos* al propio concepto como por motivos *externos*.³¹

94. La *variabilidad interna* del derecho a la privacidad alude al hecho de que el comportamiento de los titulares del mismo puede influir en la determinación de su ámbito de protección, lo que significa que forma parte del derecho a la privacidad la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Por ejemplo, algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento

derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular."

³¹ Registro digital: 165824. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias Constitucional. Tesis: 1a. CCXIII/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 276, Tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA. El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la variabilidad externa deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido *prima facie* de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional."



ajeno. Así, aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de dicho ámbito de protección.

95. Por su parte, la variabilidad *externa* del derecho a la vida privada deriva de la existencia de límites externos al derecho, alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido *prima facie* de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en casos concretos una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses que apunten en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo.

96. Dentro de este ámbito general de protección del derecho a la privacidad, se ha identificado el denominado derecho a la intimidad, el cual se encuentra integrado con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar de una persona. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad como núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad lo radicalmente vedado.³²

97. Por ejemplo, se ha expresado que la información atinente al 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 constituyen datos sensibles, en tanto pueden afectar la esfera más íntima de su titular, pues

³² Registro digital: 171883. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias Penal. Tesis: 1a. CXLIX/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Julio de 2007, página 272, Tipo: Aislada.

"VIDA PRIVADA E INTIMIDAD. SI BIEN SON DERECHOS DISTINTOS, ÉSTA FORMA PARTE DE AQUÉLLA. La vida se constituye por el ámbito privado reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, mientras que la intimidad se integra con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, cuyo conocimiento se reserva para los integrantes de la unidad familiar. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad como el núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad –como parte de aquella– lo radicalmente vedado, lo más personal; de ahí que si bien son derechos distintos, al formar parte uno del otro, cuando se afecta la intimidad, se agravia a la vida privada."



su utilización indebida puede dar origen a discriminación o implicar un riesgo para la persona, por lo que cuentan con una protección especial.³³

98. Ahora bien, es importante señalar que en las modernas sociedades de la información, las potenciales agresiones que la posesión de la información personal organizada representan para la intimidad, tienen una relevancia pública enorme, ya que el derecho a la intimidad, además de tener un aspecto de protección de bienes individuales, tiene una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas porque, bien entendido, constituye una condición necesaria para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

99. En efecto, en el precedente citado se subrayó que actualmente nos desarrollamos en un contexto en el que las tecnologías de las comunicaciones globales y las prácticas mediáticas plantean serios y crecientes desafíos para las nociones fundamentales tales como privacidad, protección de datos y reputación, así como para la necesidad crucial de proteger y promover la libertad de expresión y de prensa y el libre flujo de información transfronteriza.³⁴

100. La creciente sofisticación de la tecnología de la información digital permite a las entidades privadas, así como a los gobiernos, la posibilidad de recabar, analizar y diseminar mayor cantidad de información personal y más

³³ Acción de inconstitucionalidad 21/2013. Resuelta por sentencia de tres de julio de dos mil catorce, aprobada en este punto por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas con precisiones en cuanto a las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto a las consideraciones, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a las consideraciones, Valls Hernández con precisiones en cuanto a las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En el mismo sentido el artículo 6 del Convenio 108.

"Artículo 6. Categorías particulares de datos.

"Los datos de carácter personal que revelen el origen racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas u otras convicciones, así como los datos de carácter personal relativos a la salud o a la vida sexual, no podrán tratarse automáticamente a menos que el derecho interno prevea garantías apropiadas. La misma norma registrará en el caso de datos de carácter personal referentes a condenas penales."

³⁴ "Comentarios preliminares sobre una declaración de principios para la protección de la privacidad y de los datos personales de las Américas", presentados por el doctor David P. Stewart y publicados por el Comité Jurídico Interamericano mediante su informe CJI/doc.382/11.



rápidamente que nunca. Por otro lado, los nuevos avances en lo que hace a la investigación y al cuidado médico, a las telecomunicaciones, a los sistemas de transporte avanzados y a las transferencias financieras han incrementado de manera dramática el nivel de información generado por cada individuo, lo que exige el despliegue de acciones y medidas por parte de los Estados a fin de proteger de manera efectiva a las personas.³⁵

101. Ante tal contexto, un aspecto primordial en el entendimiento de estos derechos es que han dejado de constituir solamente un mecanismo de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse también en un **derecho activo de control sobre la información personal, y del uso que se le dé**, la denominada *autodeterminación informativa*.³⁶

102. Es precisamente en este ámbito donde se inserta la protección de los datos personales.

103. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido que la protección de datos personales tiene su núcleo en la noción de intimidad y privacidad.³⁷

104. La protección de datos personales es una expresión de la *autodeterminación informativa*, referida a la facultad de cada persona para decidir libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, teniendo en todo momento derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.³⁸

³⁵ Ídem.

³⁶ Amparo en revisión 884/2018. Resuelto por sentencia de quince de mayo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

³⁷ Amparo en revisión 884/2018. Resuelto por sentencia de quince de mayo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 101/2017 y su acumulada 11672017. Resueltas por sentencia de siete de mayo de dos mil diecinueve, aprobada en este punto por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de la mayoría de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



105. Sobre esta materia, resultan orientadores los *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de los Datos Personales* adoptados por el Comité Jurídico Interamericano,³⁹ (*en adelante el CJI*) con el objeto de poder contribuir en los países americanos al desarrollo de un marco vigente para salvaguardar los derechos de la persona a la protección de sus datos personales y a la autodeterminación informativa (*en adelante "los Principios del CJI"*).

106. El objetivo de estos principios es proteger a las personas de la recopilación, el uso, la retención y la divulgación ilícitos o innecesarios de datos personales, proporcionando los **elementos básicos de una protección efectiva**, desplegando su ámbito de aplicación sobre aquellos datos recopilados o administrados por entidades públicas o privadas existentes en cualquier soporte físico o digital.

107. Igualmente, resultan útiles los *"Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos"*, aprobados por unanimidad en el XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, celebrado el veinte de junio de dos mil diecisiete, en Santiago de Chile (*en adelante "Los Estándares Iberoamericanos"*).

108. En ellos se contiene un conjunto de directrices orientadoras que pretenden garantizar el ejercicio y tutela efectivos del derecho a la protección de datos personales, así como facilitar el flujo de estos datos a fin de coadyuvar con el crecimiento económico y social de la región, proporcionando un conjunto de principios y derechos comunes que los Estados miembros puedan adoptar y desarrollar en sus legislaciones nacionales logrando contar con reglas homogéneas en la región.

109. Finalmente, encontramos el ya citado Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, el cual en su artículo 1o. establece que su fin es garantizar en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física sean cuales fueren su nacionalidad

³⁹ "Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de los Datos Personales con anotaciones" adoptados mediante la resolución CJI/RES.266 (XCVIII/21), de nueve de abril de dos mil veintiuno.



o su residencia, el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona («protección de datos»).

110. Ahora bien, estos instrumentos internacionales son coincidentes en definir los datos personales como la información que identifica o puede usarse de manera razonable para identificar a una persona física de forma directa o indirecta, especialmente por referencia a un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o a uno o más factores referidos específicamente a su identidad física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural o social. Incluye información expresada en forma numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, alfanumérica, acústica, electrónica, visual o de cualquier otro tipo.

111. Igualmente, identifican los datos personales sensibles como esta categoría más estrecha que abarca los datos que afectan a los aspectos más íntimos de las personas. Según el contexto cultural, social o político, esta categoría podría abarcar, por ejemplo, datos relacionados con la salud personal, las preferencias sexuales o vida sexual, las creencias religiosas, filosóficas o morales, la afiliación sindical, los datos genéticos, los datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, las opiniones políticas o el origen racial o étnico, información sobre cuentas bancarias, documentos oficiales, información recopilada de niños y niñas o geolocalización personal.

112. Cabe precisar que estos conceptos coinciden con las definiciones incorporadas por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.⁴⁰

⁴⁰ LGPDPSO

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

"IX. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información;

"...



113. Sobre esta base conceptual, debe decirse que la protección de los datos personales es de importancia fundamental para que una persona pueda disfrutar de su derecho a la vida privada, de ahí que deban establecerse garantías adecuadas a fin de impedir cualquier uso de estos datos que pueda ser incompatible con el debido goce de este derecho. Esta necesidad es aún mayor cuando se trata de la protección de datos personales sometidos a tratamiento automatizado. El derecho interno debe garantizar que los datos objeto de tratamiento sean pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que se almacenan; y se conserven en una forma que permita la identificación de los interesados durante un tiempo no superior al necesario para la finalidad para la que se almacenan. También se deben establecer garantías adecuadas de que los datos personales conservados estén protegidos eficazmente contra el uso indebido y el abuso. Estas salvaguardas requieren de una mayor fuerza en lo que respecta a la protección de las categorías especiales de datos más sensibles.⁴¹

114. Sobre los *Datos Personales Sensibles*, el *Principio Nueve* del CJI establece lo siguiente:

"Algunos tipos de datos personales, teniendo en cuenta su sensibilidad en contextos particulares, son especialmente susceptibles de causar daños consi-

"X. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual; ..."

LFPDPPP

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

"...

"V. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

"VI. Datos personales sensibles: Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual. ..."

⁴¹ Véase Corte Europea de Derecho Humanos, *Caso S. y Marper v. Reino Unido*, Sentencia de cuatro de diciembre de dos mil ocho, párr. 103.



derables a las personas si se hace mal uso de ellos. Las categorías de estos datos y el alcance de su protección deberían indicarse claramente en la legislación y normativas nacionales. Los responsables de los datos deberían adoptar medidas de privacidad y de seguridad reforzadas que sean acordes con la sensibilidad de los datos y su capacidad de hacer daño a los titulares de los datos."

115. Al respecto, el Comité Jurídico Interamericano señala que estos datos merecen protección especial puesto que, si se manejan o se divulgan de manera indebida, darían lugar a una intrusión profunda en la dignidad personal, el honor de la persona afectada y sus libertades fundamentales, pudiendo desencadenar una discriminación ilícita o arbitraria o causar un riesgo de graves perjuicios para su titular.

116. Es por esto que se indica que, como regla general, los datos personales sensibles no deberían ser tratados,⁴² excepto cuando el titular haya otorgado su consentimiento explícito para ello, o cuando sea estrictamente necesario para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y obligaciones específicas del responsable de datos,⁴³ o para dar cumplimiento a un mandato legal, razones de seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud pública, o salvaguarda de derechos y libertades de terceros; lo que claramente impone una fuerte limitación frente al tratamiento de este tipo de información.

117. Por su parte, los estándares iberoamericanos establecen lo siguiente:

"9. Tratamiento de datos personales de carácter sensible.

⁴² De conformidad con este instrumento, el Tratamiento de Datos se define de la siguiente manera: "... se usa en un sentido amplio y abarca toda operación o conjunto de operaciones realizado con Datos Personales, incluyendo, de manera enunciativa más no limitativa, la recopilación, acceso, organización, adaptación, indexación, aprovechamiento, registro, almacenamiento, alteración, recuperación, divulgación o transferencia".

⁴³ De conformidad con este instrumento, el Responsable de los Datos se define de la siguiente manera: "... se refiere a la persona física o jurídica, entidad privada, autoridad pública u otro organismo u organización o servicio que (solo o junto con otros) se encarga del Tratamiento y la protección de los Datos Personales en cuestión. Tales personas determinan el contenido, las finalidades y el uso de los Datos Personales".



"9.1. Por regla general, el responsable no podrá tratar datos personales sensibles, salvo que se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

"a. Los mismos sean estrictamente necesarios para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y obligaciones expresamente previstas en las normas que regulan su actuación.

"b. Se dé cumplimiento a un mandato legal.

"c. Se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del titular.

"d. Sean necesarios por razones de seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud pública o salvaguarda de derechos y libertades de terceros.

"9.2. La legislación nacional de los Estados Iberoamericanos aplicable en la materia podrá establecer excepciones, garantías y condiciones adicionales para asegurar el debido tratamiento de los datos personales sensibles, de conformidad con su derecho interno."

118. Ahora bien, de todo lo expuesto hasta este punto es posible afirmar que esta trilogía de derechos de la que hemos hablado, aunque distinguibles y autónomos, se encuentran estrechamente vinculados entre sí, puesto que la interdependencia que existe entre sus respectivos ámbitos de tutela dan lugar a un "*bloque de defensa*" el cual busca proteger al individuo de *cualquier interferencia* o molestia que pudiera efectuarse sobre la esfera de su privacidad –*entendida en sentido lato*–, por *cualquier medio*, ya sea que provengan de particulares o bien, del propio Estado.

119. Dentro de dicho bloque destaca este "*ámbito de lo íntimo*" el cual se relaciona con los aspectos más personales e íntimos del sujeto, que exigen una **protección reforzada**, pues su utilización indebida se traduce en una intromisión grave en la esfera de su titular, en la medida en que puede dar origen a discriminación o conllevar un grave riesgo para su persona. Una de sus manifestaciones, son los datos personales sensibles.



120. Igualmente, debe resaltarse que, siguiendo al Tribunal Interamericano,⁴⁴ esta Corte Suprema ha reconocido que estos derechos han dejado de ser solo un ámbito de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse ahora en un conjunto de **poderes activos** de conocimiento, acceso y control de la información personal dando lugar a llamada *autodeterminación informativa*, es decir, el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a nuestros datos personales.⁴⁵

121. Así, este Tribunal Pleno reitera lo concluido en la multicitada ejecutoria que resolvió la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, a saber, que resulta de la mayor importancia precisar que esta autodeterminación informativa se desdobra en dos esferas de protección que, aunque estrechamente vinculadas, deben distinguirse a fin de proteger de manera eficaz dicho ámbito de tutela. Así, la autodeterminación informativa protege a la persona frente a: *i*) la recopilación y conservación de su información privada y datos personales (incluyendo la información relativa a la intimidad y datos sensibles); y, *ii*) el uso que se le dé a esta información, lo cual incluye el acceso por parte de terceros, sean particulares o el Estado.

122. Desde luego, se reconoce que la recopilación y conservación de esta información normalmente se encamina a un posible acceso posterior por parte de terceros, sin embargo, lo cierto es que aunque estrechamente relacionadas, constituyen dos tipos de afectaciones distintas sobre la privacidad y la autodeterminación informativa, de ahí que cada una de ellas debe justificarse por separado, mediante un examen específico a la luz del objetivo que pretende justificarlas y la razonabilidad sobre la afectación que introducen.⁴⁶

⁴⁴ *Caso Fontevecchia t D'Amico vs Argentina*. Sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil once, párr. 48

⁴⁵ A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*, Tecnos, 9a. ed. (1a. ed. 1984), Madrid. Pp. 356 y ss.

⁴⁶ Sobre este punto el Alto Comisionado de Naciones Unidas ha sostenido que "... la recopilación y conservación de datos de las comunicaciones equivale a una injerencia en la vida privada, independientemente de si posteriormente se consultan o utilizan esos datos ..." Véase Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "El derecho a la privacidad en la era digital", A/HRC/27/37, treinta de junio de dos mil catorce, párr. 20.



123. Solo a través de la limitación de cada una de estas interferencias podrá evaluarse si su eventual efecto acumulativo, combinado con sólidas salvaguardas, permite reconocer la razonabilidad de dicha interferencia.

124. Bajo estas consideraciones, debe concluirse que la protección de este *bloqueo de derechos* se erige como un aspecto fundamental en el desarrollo de sociedades democráticas, dado que dicha esfera proporciona a las personas de las condiciones necesarias para el despliegue de su individualidad, autonomía y libertad, de ahí que figure como un presupuesto necesario para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

125. Sin embargo, se reitera lo expuesto en párrafos precedentes, pues actualmente nos desarrollamos en un contexto en el que las tecnologías de las comunicaciones globales y las prácticas mediáticas plantean serios y crecientes desafíos para las nociones fundamentales tales como privacidad, protección de datos y reputación, así como para la necesidad crucial de proteger y promover la libertad de expresión y de prensa y el libre flujo de información transfronteriza.⁴⁷

126. La creciente sofisticación de la tecnología de la información digital permite a las entidades privadas, así como a los gobiernos, la posibilidad de recabar, analizar y diseminar mayor cantidad de información personal y más rápidamente que nunca. Por otro lado, los nuevos avances en lo que hace a la investigación y al cuidado médico, a las telecomunicaciones, a los sistemas de transporte avanzados y a las transferencias financieras han incrementado de manera dramática el nivel de información generado por cada individuo, lo que exige el despliegue de acciones y medidas por parte de los Estados a fin de proteger de manera efectiva a las personas.⁴⁸

127. En ese sentido, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión señaló que un rasgo común en el derecho es que, debido a que los derechos a la vida privada y a la libertad

⁴⁷ "Comentarios preliminares sobre una declaración de principios para la protección de la privacidad y de los datos personales de las Américas", presentados por el doctor David P. Stewart y publicados por el Comité Jurídico Interamericano mediante su informe CJI/doc.382/11.

⁴⁸ Ídem.



de expresión son tan fundamentales para la dignidad humana y la gobernanza democrática, las restricciones deben delimitarse de cerca, establecerse en la ley y aplicarse estrictamente y solo en circunstancias excepcionales. Puntualizó que, en la era digital, proteger esos derechos exige una vigilancia excepcional.⁴⁹

128. Pues bien, una vez reiteradas las consideraciones desarrolladas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, se estima que la *ratio decidendi* de esa ejecutoria debe aplicarse por analogía al presente caso para declarar la invalidez del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación, ya que ambos casos presentan una semejanza relevante.

129. En efecto, en aquel caso este Pleno procedió a someter a las normas impugnadas a un test de proporcionalidad, que se señaló debía ser más intenso cuando se trate de información sensible, relacionada con el ámbito de mayor intimidad de la persona, el cual se consideró innecesario aplicar, ya que la totalidad del conjunto normativo analizado no superó un estándar ordinario.

130. En efecto, en esa ejecutoria se determinó que las normas impugnadas daban forma a un conjunto normativo que reglamentaba un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual consistía en una base de datos integrada por información personal e íntima de los titulares de cada línea de telefonía móvil, como nombre completo, denominación o razón social, nacionalidad, número de identificación oficial con fotografía o clave única de registro de población, datos biométricos, domicilio, entre otros.

131. En esa ocasión, se observó que el legislador fue preciso en señalar la finalidad buscada, pues dentro del circuito normativo, señaló que se trataba de una poner a disposición una herramienta útil de colaboración con las autoridades del Estado en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de ciertos delitos, específicamente, a través de la identificación de los usuarios de una determinada línea telefónica móvil. El Pleno determinó que ese

⁴⁹ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, A/HRC/29/32, Asamblea General de Naciones Unidas, veintidós de mayo de dos mil quince, párr. 15.



circuito normativo superaba las gradas de finalidad legítima, idoneidad, pero no así de necesidad, pues para lograr esos mismos objetivos se podían usar medidas alternativas menos gravosas, como lo eran las técnicas de investigación reguladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que incluían diversas herramientas tecnológicas, entre las cuales destacaban la intervención de comunicaciones con orden judicial y la geolocalización.

132. En el presente caso, sin embargo, la norma impugnada no forma parte de ningún circuito normativo, sino que se trata de un precepto que, aisladamente, permite al Servicio de Administración Tributaria, prestar un servicio a terceros de verificación de la identidad de los usuarios, cuyos requisitos se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado.

133. Siguiendo la metodología establecida en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, en esta ocasión, se concluye que el precepto impugnado tiene un contenido que afecta *prima facie* el ámbito de proyección de los derechos humanos a la intimidad, privacidad y de protección de datos personales, ya que permite la entrega de datos personales y sensibles a terceros, sin distinguir entre particulares y órganos públicos y sin condicionar su finalidad, y sin la necesidad de que medie el consentimiento del usuario como un elemento relevante, pues el Servicio de Administración Tributaria no debe dar vista al usuario de la petición del servicio, por lo que no interviene, ni, por tanto, puede oponerse a la entrega de esa información.

134. Además, el consentimiento del usuario tampoco interviene en el uso y destino que le dará a su información, ni tampoco sobre quién podrá acceder a ella. De esta manera, la norma impugnada impacta en la autodeterminación del sujeto, como se había anticipado, sobre la dimensión de su uso.

135. Adicionalmente, este Pleno estima que los datos biométricos que verifican la identidad de una persona se ubican en un ámbito de datos sensibles que forman parte de la dimensión más íntima de la información, por lo que una norma que permite a la autoridad fiscal dar a conocer su contenido a terceros debe someterse a un escrutinio estricto.



136. En efecto, como se había anticipado, la verificación de la identidad de los usuarios de la firma electrónica avanzada se realiza a partir de la utilización de una base de datos que se alimenta con el cumplimiento de lo establecido en el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 17-D. Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.

"Para los efectos mencionados en el párrafo anterior, se deberá contar con un certificado que confirme el vínculo entre un firmante y los datos de creación de una firma electrónica avanzada, expedido por el Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de personas morales y de los sellos digitales previstos en el artículo 29 de este Código, y por un prestador de servicios de certificación autorizado por el Banco de México cuando se trate de personas físicas. El Banco de México publicará en el Diario Oficial de la Federación la denominación de los prestadores de los servicios mencionados que autorice y, en su caso, la revocación correspondiente.

"En los documentos digitales, una firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente sustituirá a la firma autógrafa del firmante, garantizará la integridad del documento y producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

"Se entiende por documento digital todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

"Los datos de creación de firmas electrónicas avanzadas podrán ser tramitados por los contribuyentes ante el Servicio de Administración Tributaria o cualquier prestador de servicios de certificación autorizado por el Banco de México. Para tales efectos, el Servicio de Administración Tributaria validará la información relacionada con su identidad, domicilio y, en su caso, sobre su situa-



ción fiscal, en términos del artículo 27 del presente Código; de no hacerlo, la autoridad podrá negar el otorgamiento de la firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá establecer los documentos y el procedimiento para validar la información proporcionada por los contribuyentes.

"Asimismo, el Servicio de Administración Tributaria negará el otorgamiento de la firma electrónica avanzada, así como los certificados de sellos digitales establecidos en el artículo 29, fracción II de este Código, cuando detecte que la persona moral solicitante de dicha firma o certificado, tiene un socio o accionista que cuenta con el control efectivo del solicitante, que se ubique en los supuestos establecidos en los artículos 17-H, fracciones X, XI o XII, o 69, decimosegundo párrafo, fracciones I a V de este Código y que no haya corregido su situación fiscal, o bien, que dicho socio o accionista, tenga el control efectivo de otra persona moral, que se encuentre en los supuestos de los artículos y fracciones antes referidos y no haya corregido su situación fiscal. Para los efectos de este párrafo, se considera que dicho socio o accionista cuenta con el control efectivo cuando se ubique en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 26, fracción X, cuarto párrafo, incisos a), b) y c) de este Código." Párrafo adicionado.

"Cuando los datos de creación de firmas electrónicas avanzadas se tramiten ante un prestador de servicios de certificación diverso al Servicio de Administración Tributaria, se requerirá que el interesado previamente comparezca personalmente ante el Servicio de Administración Tributaria para acreditar su identidad. En ningún caso los prestadores de servicios de certificación autorizados por el Banco de México podrán emitir un certificado sin que previamente cuenten con la comunicación del Servicio de Administración Tributaria de haber acreditado al interesado, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida. A su vez, el prestador de servicios deberá informar al Servicio de Administración Tributaria el código de identificación único del certificado asignado al interesado.

"La comparecencia de las personas físicas a que se refiere el párrafo anterior no podrá efectuarse mediante apoderado o representante legal, salvo en los casos establecidos a través de reglas de carácter general. Únicamente para



los efectos de tramitar la firma electrónica avanzada de las personas morales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19-A de este Código, se requerirá el poder previsto en dicho artículo.

"La comparecencia previa a que se refiere este artículo también deberá realizarse cuando el Servicio de Administración Tributaria proporcione a los interesados los certificados, cuando actúe como prestador de servicios de certificación.

"Los datos de identidad que el Servicio de Administración Tributaria obtenga con motivo de la comparecencia formarán parte del sistema integrado de registro de población, de conformidad con lo previsto en la Ley General de Población y su Reglamento, por lo tanto, dichos datos no quedarán comprendidos dentro de lo dispuesto por los artículos 69 de este Código y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Para los efectos fiscales, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se hayan expedido. Antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo. En el supuesto mencionado el Servicio de Administración Tributaria podrá, mediante reglas de carácter general, relevar a los titulares del certificado de la comparecencia personal ante dicho órgano para acreditar su identidad y, en el caso de las personas morales, la representación legal correspondiente, cuando los contribuyentes cumplan con los requisitos que se establezcan en las propias reglas. Si dicho órgano no emite las reglas de carácter general, se estará a lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo de este artículo.

"Para los efectos de este Capítulo, el Servicio de Administración Tributaria aceptará los certificados de firma electrónica avanzada que emita la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con las facultades que le confieran las leyes para los servidores públicos, así como los emitidos por los prestadores de servicios de certificación que estén autorizados para ello en los términos del derecho federal común, siempre que en ambos casos, las personas físicas titulares de los certificados mencionados hayan cumplido con lo previsto en los párrafos sexto y séptimo de este artículo."



137. Como se observa, la información necesaria para la certificación de la firma electrónica avanzada se otorga al Estado, incluye datos sensibles cuya interferencia merece la aplicación de un estándar de escrutinio estricto.

138. Ahora bien, aplicado un estándar de escrutinio estricto al precepto impugnado, se concluye que éste no lo supera. Debe recordarse que este Pleno ha determinado que dicho estándar requiere constatar que la medida impugnada busque realizar un fin constitucional imperioso, a través de los medios necesarios, lo que quiere decir que no existan medidas alternativas menos gravosas igualmente útiles y que se proporcional en sentido estricto.

139. Así, este Pleno observa que, a diferencia del circuito normativo analizado en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, en el presente caso, el legislador, para justificar la emisión de la norma, no ofreció la precisión de una finalidad, pues como lo afirman las autoridades al rendir sus informes, se trata de una disposición que sólo busca como proveer de un servicio de verificación de identidades de los servicios a terceros para simplificar, abonar a la certeza y a la eficiencia en general, todas ellas, finalidades ambiguas que no apuntan a la existencia de una finalidad imperiosa en los términos exigidos constitucionalmente.

140. Si bien es cierto que un servicio como el permitido por la norma impugnada podría ser conveniente o útil para facilitar para quienes los soliciten, lo cierto es que ello es insuficiente para superar el primer paso del estándar de escrutinio aplicable.

141. Debe recordarse que se trata de una norma legal que trasciende al ámbito de intimidad más próxima de las personas, pues se trata de la verificación de la identidad de los usuarios, mediante la utilización de su datos biométricos; por ello, se coincide con la parte actora, en la conclusión de que la porción normativa impugnada del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación permite que ese órgano preste el servicio de verificación de la identidad de los usuarios a terceros, sin delimitar si éstos pueden ser particulares u órganos públicos, y quienes, por tanto, podrán disponer de esa información sin consentimiento de sus titulares, sin que ello supere un estándar de escrutinio estricto.



142. Finalmente debe concluirse que para sustentar esta conclusión es irrelevante la defensa que dan la autoridades en el sentido de que el citado artículo se limita a facultar al Servicio de Administración Tributaria para determinar si los datos que un ente privado tenga sobre una persona corresponden con los datos biométricos que dicha autoridad tiene de la misma, a través de otorgar una respuesta binomial (si/no) a la entidad privada y que dicho servicio únicamente se podrá prestar a aquellos particulares que establezcan el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales, pues se estima que esos no son límites suficientes para superar un estándar de escrutinio estricto.

143. Finalmente, este Pleno coincide con la parte actora en que el precepto impugnado no puede interpretarse en el sentido de que su finalidad sea la de proveer al servicio de registro poblacional, pues ello implicaría sustituir a la Secretaría de Gobernación, lo que sería contrario a los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población.

144. Debe recordarse que el Servicio de Administración Tributaria cuenta con diversas facultades que suponen la obtención de información y datos personales de los contribuyentes, quienes correlativamente se encuentran obligados a proporcionar dicha información a la autoridad fiscalizadora. Sin embargo, dichas facultades no constituyen actos de registro poblacional o de acreditación de identidad, para lo que solamente la Secretaría de Gobernación tiene facultades. Lo que dichas facultades sí implican es la comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los sujetos pasivos de las mismas.

145. A manera de ejemplo, vale resaltar que el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación impone sobre diversos contribuyentes la obligación de solicitar la inscripción en el registro federal de contribuyentes, así como diversas obligaciones adicionales en materia del citado registro. Por su importancia para la resolución del presente asunto, la fracción II del inciso B de dicha disposición establece como una obligación a cargo de ciertos contribuyentes, la de proporcionar en el registro federal de contribuyentes, la información relacionada con su identidad, domicilio y, en general, sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, así como registrar y mantener actualizada una sola dirección de correo electrónico



y un número telefónico o bien, los medios de contacto que determine la autoridad fiscal a través de reglas de carácter general.

146. De ahí que el Servicio de Administración Tributaria efectivamente cuenta con información personal de los contribuyentes, para fines exclusivamente de registro y control a través del Registro Federal de Contribuyentes, en ejercicio de facultades que en última instancia están encaminadas a verificar el cumplimiento de disposiciones fiscales.

147. A este respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que las disposiciones que obligan a los contribuyentes a entregar información contable al Servicio de Administración Tributaria, tales como el artículo 28, fracciones III y IV, del Código Fiscal de la Federación que los obliga a entregar información contable incluyendo catálogo de cuentas, balanzas de comprobación, y pólizas de periodo y sus auxiliares y folios fiscales, no vulnera el derecho a la privacidad, por tratarse de información que los contribuyentes deben presentar a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones fiscales que les corresponden.⁵⁰

148. En suma, al no superar un estándar de escrutinio estricto, ya que la medida legislativa no busca realizar un fin constitucional imperioso, y dado que el Servicio de Administración Tributaria no podría prestar sin más el servicio de registro poblacional, pues esa facultad ya está atribuida a la Secretaría de Gobernación por disposición de los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población, este Pleno declarar la invalidez del párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación en la porción normativa que señala "*así como el de la verificación de identidad de los usuarios.*"

⁵⁰ Ver tesis jurisprudencial 2a./J. 145/2016 (10a.) de la Segunda Sala consultable en el Libro 35, Tomo I de Rubro: "CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIONES III Y IV DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON LAS REGLAS 2.8.1.4, 2.8.1.5 Y 2.8.1.9 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2014, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRIVACIDAD EN SU DIMENSIÓN DE CONTROLAR LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN PERSONAL."



Análisis del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación

149. Finalmente, en este apartado se procederá a evaluar la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, el cual, como se había precisado, regula a las notificaciones de carácter personal, señalando los cursos de acción que debe seguir el notificador en distintos supuestos y la consecuencias que se sigue en caso de no obtener éxito en la realización de esa diligencia, a saber, proceder a realizar la notificación por alguno de los medios previstos en el diverso 134 (buzón tributario, correo ordinario o por telegrama, por estrados y por edictos).

150. Esencialmente, el Instituto accionante alega que, al eliminar el calificativo "fiscal" respecto del domicilio en el que las autoridades pueden practicar notificaciones, éstas se encuentran habilitadas para realizar notificaciones en cualquier lugar, obteniendo datos sobre cualquier domicilio de los contribuyentes y, con ello, vulnerando su derecho a la protección de datos personales (bajo la premisa de que el domicilio de un contribuyente es un dato personal) y la garantía de seguridad jurídica.

151. En opinión de este Tribunal Pleno, el planteamiento de la parte actora debe calificarse como infundado, pues el hecho de que se haya eliminado el calificativo "fiscal" para referirse al domicilio en el que las autoridades pueden realizar notificaciones, no supone que la autoridad fiscal pueda desatender todas las reglas aplicables al domicilio que constriñen su actuación y garantizan la legalidad de su actuación, por lo que ello no vulnera la garantía de seguridad jurídica ni la protección de datos personales de los contribuyentes.

152. Debe recordarse que el legislador federal tiene libertad configurativa para regular con amplitud a las notificaciones de los actos fiscales, sólo debiendo cumplir con los límites constitucionales que proscriben la arbitrariedad, por lo que debe hacerlo de una manera respetuosa con los derechos a la intimidad y, respetando las exigencias del principio de seguridad jurídica; parámetro de control que no es vulnerado en el presente caso.

153. Ello, ya que esa supresión legislativa no tiene la consecuencia jurídica atribuida en la demanda, esto es, esa supresión no produce una habilitación



para que la autoridad fiscal actué de manera arbitraria en detrimento de la intimidad de las personas, procediendo a realizar las notificaciones personales en el lugar que prefiera sin ningún lineamiento legal. En otras palabras, de la supresión de un calificativo como "fiscal", no se sigue la creación de una competencia discrecional ilimitada; por el contrario, esa supresión no tiene consecuencia alguna en la exigibilidad de todas las reglas legales que determinan en qué domicilio se deben realizar las notificaciones personales.

154. En específico, la autoridad fiscal debe seguir los cursos de acción que establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, considerando que no lo puede hacer en cualquier lugar, sino que debe realizarlo en alguna de las modalidades del domicilio, susceptible de ser objeto de esas diligencias, a que se refiere el diverso 136 de la referida legislación, el cual que establece lo siguiente:

"Artículo 136. Las notificaciones se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quienes debe notificarse se presentan en las mismas.

"Las notificaciones también se podrán efectuar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes o en el domicilio fiscal que le corresponda de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de este Código. Asimismo, podrán realizarse en el domicilio que hubiere designado para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos.

"Toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales.

"En los casos de sociedades en liquidación, cuando se hubieran nombrado varios liquidadores, las notificaciones o diligencias que deban efectuarse con las mismas podrán practicarse válidamente con cualquiera de ellos."

155. Como se observa en la transcripción, el precepto legal establece distintas hipótesis de lugares o domicilios en los que se pueden realizar las diligencias de notificaciones personales.



156. Así, una primera hipótesis es que las notificaciones se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quienes debe notificarse se presentan en las mismas.

157. Una segunda hipótesis es que dichas diligencias se pueden realizar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes o en el domicilio fiscal que le corresponda de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esa misma codificación.

158. Una tercera hipótesis señala que se podrán hacer en el domicilio que hubiera designado para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos.

159. Por otra parte, se establece una excepción a lo anterior, al prescribirse que toda notificación personal realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales.

160. Finalmente, se establece una hipótesis particular, al señalarse que en los casos de sociedades en liquidación, cuando se hubieran nombrado varios liquidadores, las notificaciones o diligencias que deban efectuarse con las mismas podrán practicarse válidamente con cualquiera de ellos.

161. Así, ante la pregunta que nos plantea la parte actora ¿puede la autoridad realizar las notificaciones en cualquier lugar? La respuesta de este Alto Tribunal es en sentido negativo, pues, como se acaba de demostrar, la supresión del adjetivo fiscal al concepto de "domicilio" habilitado para la realización de las diligencias de notificaciones personales no genera un vacío en el cual la autoridad pueda actuar con arbitrariedad.

162. El argumento, por tanto, es infundado, pues desconoce que debe realizarse una interpretación sistemática del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación y de las disposiciones generales del mismo, en específico con el diverso 136, el cual contiene las reglas aplicables para hacer de las notificaciones un acto enteramente reglado y no discrecional por lo que se refiera al tópico del domicilio.



163. Lo anterior se robustece, pues la norma impugnada no desaparece el concepto de domicilio fiscal, el cual se sigue contemplando en el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, al cual hace referencia directa el numeral 136 de esa legislación.

164. De esta manera, esta Suprema Corte de Justicia califica como infundados los argumentos vertidos por el Instituto accionante en el sentido de que el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación permite a las autoridades hacendarias notificar a los contribuyentes en cualquier domicilio, y valerse de datos personales para tales efectos.

165. En consecuencia, al resultar infundados los argumentos de la parte actora, este Pleno reconoce la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.

VIII. EFECTOS

166. Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en el artículo 41, fracciones IV y V, así como el diverso 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵¹ que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias

⁵¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

167. Atendiendo a las razones expuestas en el considerando anterior de esta sentencia, se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación, que establece "así como el de la verificación de identidad de los usuarios", por lo que ese párrafo debe quedar de la siguiente manera:

"Artículo 17-F. El Servicio de Administración Tributaria podrá proporcionar los siguientes servicios de certificación de firmas electrónicas avanzadas:

"...

"Los particulares que determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria que preste el servicio de verificación y autenticación de los certificados de firmas electrónicas avanzadas. Los requisitos para otorgar la prestación de dicho servicio se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado."

168. Finalmente, este Pleno establece la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es improcedente la acción de inconstitucionalidad 308/2020.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 3/2021.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, reformado mediante el decreto publicado en



el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte, tal como se indica en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 17-F, párrafo tercero, en su porción normativa "así como el de la verificación de identidad de los usuarios" del Código Fiscal de la Federación, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión, en los términos de los apartados VII y VIII de esta determinación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

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

En relación con el punto 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 con consideraciones distintas, Aguilar Morales parcialmente a favor de las consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto de la acción de inconstitucionalidad 308/2020.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del reconocimiento de la legitimación del INAI, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta



Piña Hernández, con reserva en consideraciones, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, con reserva de consideraciones, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto en contra.

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 apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf apartándose de la metodología, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 17-F, párrafo tercero, en su porción normativa "así como el de la verificación de identidad de los usuarios", del Código Fiscal de la Federación. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

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



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021.

1. En sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021 promovidas respectivamente por diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra de los artículos 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, publicados en el mismo medio oficial el ocho de diciembre de dos mil veinte.



I. Consideraciones de la sentencia

2. En el estudio de fondo, en el apartado denominado "*análisis del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación*", la mayoría de las señoras y señores Ministros consideraron calificar como fundados los conceptos de invalidez del Instituto actor, porque vulnera la segunda dimensión del derecho de autodeterminación informativa, pues se trata de una habilitación para dar a conocer a terceros (autoridades y particulares) la información personal que permite la verificación de la identidad de los usuarios de la firma electrónica avanzada que no delimita los alcances de esa facultad, en detrimento de los derechos humanos a la intimidad, privacidad y protección de datos personales, sin cumplir con los límites constitucionales. Para ello retoman las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021.
3. La sentencia parte de la premisa de que la norma impugnada permite que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) entregue datos personales de carácter sensible a terceros, y que lo hace sin requerir el consentimiento del titular de estos datos. Así se afirma que, dado que los datos biométricos que se entregan son de carácter sensible, el artículo debe someterse a un escrutinio estricto.
4. En esa línea, la resolución concluye que la porción normativa impugnada no pasa tal nivel de escrutinio, en su grado de finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que las autoridades señalaron que las finalidades de la norma consisten en simplificar procedimientos, abonar a la certeza, y promover la eficiencia, las cuales son consideradas por la sentencia como finalidades ambiguas que no evidencian la existencia de una finalidad imperiosa.
5. Se agrega que el servicio de verificación de la identidad de los usuarios no encuadra con algún fin del Servicio de Administración Tributaria en ejercicio de sus facultades encaminadas a verificar el cumplimiento de disposiciones fiscales. Por último, se descarta que el SAT pueda proveer el servicio de registro poblacional o acreditación de identidad por ser esto una facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación, conforme a los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población.

II. Razones del disenso

6. Respetuosamente, no comparto las consideraciones relativas a que el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación es violatorio de los



derechos de intimidad, privacidad y protección de datos personales, ya que desde mi lectura dicha porción impugnada es constitucional por las siguientes razones.

7. En principio, se debe tener en cuenta que la porción normativa que se tiene por impugnada faculta al SAT a proporcionar el servicio de verificación de identidad de usuarios a los particulares que determinen el uso de la firma electrónica como medio de autenticación o firmado de documentos digitales. Conforme a la exposición de motivos, su propósito es que estos particulares puedan enviar al SAT datos personales de los usuarios, con la finalidad de que éste confirme su identidad, con una respuesta binaria de sí o no, al contrastarlos con su base de datos.
8. En mi opinión, el análisis de la constitucionalidad de esta porción normativa debe hacerse partiendo de la premisa de que las normas en materia de protección de datos personales resultan directamente aplicables, sin necesidad de que su contenido sea reiterado en el Código Fiscal. Ello es así, pues el artículo 1o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, emitido con anterioridad a las normas impugnadas, señala que es "*de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal*" y el SAT es un sujeto obligado conforme a esa ley.
9. Así, estimo que lo que debe analizarse es si este servicio podría prestarse cumpliendo con los requisitos y principios que establece la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin asumir que el Código Fiscal pretende eximir al SAT del cumplimiento de estas normas por el sólo hecho de que no reitera expresamente su contenido. Estimo que el servicio de verificación sí puede prestarse cumpliendo con estos principios y reglas. Me explico.
 - En primer lugar, este servicio sí cumple con el principio de finalidad lícita. Contrariamente a lo que afirma el promovente, la ley general en la materia no establece una reserva que requiera que la finalidad sea establecida en un ordenamiento específico. Lo que exige, en términos de su artículo 18, es que el tratamiento esté justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la ley les confiera. En el caso, la norma impugnada otorga una facultad al SAT para realizar un tratamiento de datos personales específico, creando así una finalidad que es lícita por establecerse en una ley en sentido formal y material. En contraste, un determinado tratamiento de datos personales incumpliría con el principio de licitud si el sujeto obligado incorporara la finalidad a su aviso de privacidad sin que



exista un fundamento legal para dicha finalidad o sin contar con la atribución para realizar el tratamiento.

- En segundo lugar, no coincido con la afirmación de que el servicio no cumple con el principio de consentimiento. Dada la aplicación directa de la ley general, el sólo hecho de que la porción normativa impugnada no indique que se debe contar con el consentimiento del titular no permite concluir que pueda incumplirse con este requisito. Ello debe garantizarse tanto a través de las reglas de carácter general que emita el SAT, así como a través de sus avisos de privacidad.

En esa línea, el cumplimiento de la ley general, tanto el SAT como el particular que solicite el servicio de verificación de identidad deberán recabar el consentimiento del titular, pues las acciones de ambos conllevan el tratamiento de sus datos personales, y no se cae en ninguno de los supuestos de excepción al consentimiento del artículo 22 de la referida ley. Además, si se trata de datos sensibles, como los biométricos, el consentimiento del titular deberá ser expreso, en términos del diverso 7 de la ley general en la materia. Por último, conforme al numeral 27, fracción II, de la ley general, el aviso de privacidad debe prever las finalidades del tratamiento, distinguiendo aquéllas que requieran el consentimiento diferenciado del titular.

Así, es indispensable que el titular pueda negar que sus datos sean utilizados para la prestación de este servicio, sin que esto impida que los datos sean tratados para el resto de las finalidades de tratamiento, necesarias para la relación jurídica entre el titular y el SAT, relacionadas con la verificación del cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal. De esta manera se debe entender que la porción impugnada se limita a prever el servicio de verificación de identidad y de ninguna manera exime al SAT de las obligaciones de informar y obtener el consentimiento del titular, ni es incompatible con ellas.

- En tercer lugar, estimo que la porción normativa impugnada no autoriza la variación de finalidad de tratamiento ni viola el principio de lealtad. Pues los argumentos del instituto actor no están encaminados a demostrar un vicio de la ley impugnada. Más bien señalan un supuesto vicio en la actuación y el aviso de privacidad del SAT que, en opinión del promovente, no indica con claridad que los datos personales recabados con motivo del otorgamiento de la firma electrónica podrían utilizarse para prestar el servicio de verificación de identidad.

Ciertamente, el aviso de privacidad del SAT tiene que señalar con claridad, como finalidad, la prestación del servicio de verificación de identidad, y éste sólo



podrá prestarse cuando se obtenga el consentimiento de los titulares de los datos personales. Sin embargo, el incumplimiento de estos requisitos no sería atribuible al precepto impugnado, sino al aviso de privacidad y la actuación del SAT, los cuales no son materia de esta acción de inconstitucionalidad. En todo caso, tales violaciones al marco normativo en materia de datos personales tendrían que ser identificadas y sancionadas en ejercicio de las facultades de verificación del INAI.

- En cuarto lugar, me parece muy relevante señalar que, bajo esta interpretación que requiere recabar el consentimiento del titular de los datos personales, el servicio de verificación de identidad es compatible con los criterios que el INAI ha sostenido reiteradamente desde su fundación. Ello es así, puesto que el INAI ha reconocido la facultad de otros organismos de proporcionar servicios equivalentes como, por ejemplo, el servicio de verificación de datos de la credencial para votar que proporciona el INE, que también conlleva tratamiento de datos personales sensibles y pretende prevenir la suplantación de identidad.
10. Finalmente, tampoco comparto que resulte aplicable la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, pues no me parece que el servicio de verificación de identidad de la norma impugnada, que requiere del consentimiento del titular de los datos, sea comparable o equiparable al sistema normativo impugnado en ese asunto que, en contraste, obligaba a las personas a otorgar una gran cantidad de datos personales de carácter sensible como requisito indispensable para tener servicio de telefonía móvil y creaba un Padrón Nacional de Usuario de Telefonía Móvil al que tendrían acceso las instituciones de seguridad pública para la prevención e investigación del delito.
 11. En todo caso, yo me separé de la metodología de ese precedente relativo a la aplicación del escrutinio estricto que se utilizó, pues este Tribunal Pleno ha señalado en múltiples asuntos, incluida la contradicción de tesis 247/2017, que el escrutinio estricto debe reservarse a normas que inciden en el derecho a la igualdad y utilicen categorías sospechosas.
 12. Ahora, suponiendo sin conceder que dicha metodología fuera aplicable, no podría coincidir con la conclusión de la resolución de que la norma no cumple con el primer paso de un test de escrutinio estricto. Me parece que de los informes justificados se advierte que la finalidad de la porción normativa impugnada en este asunto es evitar la suplantación de identidad de las personas, lo que resulta una finalidad tanto legítima como de carácter imperioso conforme



al artículo 4 de la Constitución Federal. Así, que por esta razón y todas las anteriores, es que se debió reconocer la validez del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021.

En sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021, promovidas, respectivamente, por diversos diputados del Congreso de la Unión y por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI").

En dicho asunto, me pronuncié en contra de que reconocer legitimación al INAI para promover su demanda respecto del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación y en contra de la declaración de invalidez de la porción normativa: "**así como el de la verificación de identidad de los usuarios**", contenida en el artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación, por lo que formule el presente voto particular para explicar mis razones al respecto.

I. El INAI carecía de legitimación para promover su demanda en contra del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación

En el asunto que nos ocupa, la mayoría de los Ministros consideró que el INAI contó con legitimación para impugnar el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en el cual se regula el procedimiento para realizar las notificaciones en materia federal tributaria.

En este aspecto **me pronuncié en contra** en la sesión respectiva, pues considero que, en el caso, el referido Instituto carecía de legitimación para promover su demanda, ya que **la disposición que fue combatida no guarda conexión directa con el acceso a la información pública, ni con la protección de datos personales**, pues, nada tiene que ver con la materia que constitucionalmente le fue encomendada en su calidad de organismo autónomo en términos del artículo 6o, fracción VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal.



El precepto impugnado por el INAI es el siguiente:

"Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, señalando el día y la hora en que se actúa, y que el objeto del mismo es para que el destinatario de la notificación espere en dicho lugar a una hora fija del día hábil posterior que se señale en el mismo; en caso de que en el domicilio no se encuentre alguna persona con quien pueda llevarse a cabo la diligencia o quien se encuentre se niegue a recibir el citatorio, éste se fijará en el acceso principal de dicho lugar y de ello, el notificador levantará una constancia. El día y hora de la cita, el notificador deberá constituirse en el domicilio del interesado, y deberá requerir nuevamente la presencia del destinatario y notificarlo, pero si la persona citada o su representante legal no acudiera a la cita, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por cualquiera de los medios previstos en el artículo 134 de este Código. Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este Código."

El INAI en su demanda sostuvo que el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional porque en su regulación sobre las notificaciones personales eliminó el calificativo "fiscal" del domicilio en el que aquéllas se deben realizar. Así, señaló que las autoridades fiscales podían notificar a las personas en cualquier residencia con independencia de si se trata del domicilio fiscal o no, en perjuicio del derecho de privacidad y permitiendo el uso de datos personales.

Si bien el INAI en su concepto de invalidez pretendió relacionar la materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales con el tópico referido, en mi opinión, la norma combatida no encuentra vínculo alguno con dicha materia, pues más bien, está dirigida a regular **la forma en que deberán llevarse a cabo las notificaciones en materia fiscal, lo cual nada tiene que ver con el ejercicio de las facultades de ese organismo autónomo.**

En efecto, el artículo 6o, fracción VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal determina que: **"La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio**



propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley".

En esa medida, a mi parecer, el INAI carecía de legitimación para impugnar una norma de carácter fiscal que no se relacionaba en forma alguna con la materia de su competencia constitucional, máxime que el artículo 105, fracción II, inciso h), del propio Magno Ordenamiento,¹ limita la promoción de la acción de inconstitucionalidad de ese organismo garante a que las normas generales que impugne "**vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales**".

II. Validez del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación

En la acción que motiva este voto, la mayoría de los Ministros se pronunciaron a favor de declarar la invalidez del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación, impugnado por el INAI, norma fiscal que autorizaba al Servicio de Administración Tributaria ("SAT") para prestar servicios de verificación de la identidad de los usuarios de la firma electrónica, cuando la utilicen para suscribir documentos digitales.

Lo anterior, bajo el argumento de que los servicios de verificación que puede prestar el SAT a solicitud de los particulares, permiten la entrega de datos personales y sensibles a terceros, sin distinguir entre particulares y órganos públicos; sin condicionar su finalidad; y sin contar con el consentimiento del usuario, pues la norma no obliga al SAT a darle vista con la petición de verificación solicitada

¹ Constitución Federal

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.

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

"..."



por otro particular, omisión que, de acuerdo a la mayoría, le impide al usuario oponerse a la entrega de su información.

El precepto en cuestión es el siguiente:

"Artículo 17-F. El Servicio de Administración Tributaria podrá proporcionar los siguientes servicios de certificación de firmas electrónicas avanzadas:

"...

"Los particulares que determinen el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria que preste el servicio de verificación y autenticación de los certificados de firmas electrónicas avanzadas, así como el de la verificación de identidad de los usuarios. Los requisitos para otorgar la prestación de dicho servicio se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado."

Esta conclusión no la comparto, porque la norma reclamada sólo establece la posibilidad de que el SAT preste el servicio de verificación (para evitar operaciones fraudulentas) pero nunca pormenoriza el mecanismo concreto acerca de cómo deberá llevarse a cabo la comprobación de la identidad de los usuarios de la firma electrónica, ya que la disposición expresamente prevé que el procedimiento de verificación se establecerá por el SAT en reglas de carácter general.

Considero que este procedimiento no implica la divulgación de los datos personales de quienes eligen obligarse a través de este método alternativo al uso de la firma autógrafa porque la norma reclamada **nunca dispone que los servicios del SAT darán lugar a difundir la información biométrica o sensible que obre en poder del SAT**. La redacción de la norma no permite asumir que habrá una apertura de información de tales dimensiones, pues ni siquiera el legislador se hizo cargo de pormenorizar el método para llevar a cabo la verificación, sino que previó que en las reglas de carácter general se regularía en un procedimiento. Además, carecería de sentido exclusivamente verificar la autenticidad de los certificados de las firmas electrónicas avanzadas utilizadas en una operación si, al mismo tiempo, no se verifica la identidad del usuario que se obliga con ella.

En mi opinión, ambas comprobaciones son inescindibles para evitar la suplantación de las personas, por lo que, lejos de ser una intromisión a la vida privada, se



trata de una medida que facilita la realización de numerosos compromisos digitales con la seguridad de que, quien se ostenta como emisor de la firma electrónica corresponde, efectivamente, a la persona que se obliga.

En consecuencia, si la norma reclamada no precisa cómo operará el cotejo de la descripción de las cadenas de caracteres con las que aparece encriptada la firma electrónica ni la manera en que se confirmará o rechazará la identidad de quien optó voluntariamente utilizarla como para expresar su consentimiento en una operación comercial o de cualquier otra índole, me parece que lo único que podríamos concluir es que la **disposición sólo autoriza e instituye un mandato general dirigido al SAT para que, mediante reglas de carácter general, evite las prácticas fraudulentas en el uso de la firma electrónica,** lo cual, a mi parecer, no es inconstitucional porque su finalidad es precisamente la de proteger la identidad de las personas.

De ahí que mi voto es en contra de esta parte del proyecto y por que se reconozca la validez de la norma impugnada sin que esto implique, de ninguna manera, la validez de las reglas emitidas por el SAT para regular la verificación de la firma electrónica, pues esas normas no son materia del presente asunto.

Aunado a ello, del párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación en la porción normativa: "***así como el de la verificación de identidad de los usuarios.***" no advierto facultad alguna para que el SAT pueda "***disponer***" de datos personales y sensibles con terceros, sean particulares u órganos públicos, pues, en todo caso, y como el precepto lo dispone, se trata de un "***servicio***" que presta dicho organismo siempre que tenga el **consentimiento del particular**, lo cual, en mi opinión, es acorde con el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, mismo que dispone: "**El responsable podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquéllas establecidas en el aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia**".

En esa medida, considero que **no resulta aplicable al caso el precedente de la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021,**² resuelta

² Se aprobó por **mayoría de 9 votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, **Esquivel**



por este Pleno el veintiséis de abril de dos mil veintidós, donde se analizó la constitucionalidad del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil ("PANAUT"), pues ahí se observó que existía la **obligación dirigida a los usuarios para el registro de su línea de teléfono celular ante los concesionarios de telecomunicaciones** en términos del artículo 180 Quáter que fue invalidado, mismo que disponía: "**Artículo 180 Quáter. El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será obligatorio para el usuario, quien deberá proporcionar identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica móvil, en términos de lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto**". En cambio, en la norma que fue analizada en la acción que nos ocupa, se toma como **elemento relevante** el **consentimiento del usuario** para que el SAT se encuentre autorizado para prestar el servicio de identificación de identidad.

Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales, consistente en declarar la invalidez del DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, específicamente sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176 en su porción normativa "el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil", 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI, en su porción normativa "y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil", y VII, en sus porciones normativas "y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" y "el Instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o", 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, así como la de sus artículos transitorios del primero al sexto. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, en su porción normativa "comprobante de domicilio y datos biométricos", 180 Quintes, párrafo primero, en su porción normativa "datos biométricos", 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho decreto con una interpretación conforme. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracciones VI y VII, 180 Quáter en sus porciones normativas "comprobante de domicilio y datos biométricos", 180 Quintes, párrafo primero, en su porción normativa "datos biométricos y domicilio", 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho decreto con una interpretación conforme. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Por otra parte, tal y como se estableció en la exposición de motivos del precepto que se analiza, existe una clara diferencia entre el servicio de verificación y autenticación de los certificados de Firmas Electrónicas Avanzadas y el servicio de identidad, siendo que éste último se traduce en un "**procedimiento criptográfico o informático**" que, **en forma alguna, expone los datos sensibles biométricos de los usuarios**, sino que únicamente busca otorgar **certeza jurídica** a los contribuyentes como un servicio complementario al de la Firma Electrónica Avanzada, de modo que, a mi parecer, este servicio que presta el SAT no se traduce en que la autoridad fiscal proporcione o entregue datos sensibles o biométricos, sino únicamente se trata de una respuesta binaria de SI o NO, a través de una clave o llave encriptada, en torno a la identidad del usuario, contando la autoridad con el **consentimiento del particular** para ello, otorgándole confiabilidad respecto a la custodia y protección de sus datos personales, que en ningún momento se revelan por la autoridad fiscal.

Tampoco comparto que **la norma otorgue facultades al SAT que sean propias de la Secretaría de Gobernación en términos de los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población**, de acuerdo a los cuales queda a cargo de dicha dependencia "**el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero**", a través del **Registro Nacional de Población**, por el simple hecho de que **se trata de una facultad distinta al servicio complementario de verificación que lleva el SAT con motivo del registro y control de la información que recopile a través del Registro Federal de Contribuyentes**, en relación con la verificación del cumplimiento de disposiciones fiscales y la verificación y autenticación de los certificados de Firmas Electrónicas Avanzadas, máxime que, como lo adelanté, el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, autoriza que "**El responsable** (de la información) **podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquéllas establecidas en el aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia**".

En suma, como la finalidad de este servicio de verificación de identidad sólo se limita a constatar el estado que guarda el certificado de la firma electrónica, así como la autenticidad de la clave encriptada, sin que los datos sensibles o la información biométrica del usuario sea utilizada en ese proceso de acreditación, y la norma de ninguna forma autoriza al SAT a disponer, entregar, proporcionar o compartir esa información, es que me pronuncié por la **validez** del párrafo tercero



del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación en la porción normativa que señala "**así como el de la verificación de identidad de los usuarios**".

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y su acumulada 3/2021, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad en las que diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) impugnaron las reformas a los artículos 1 de la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil veinte; 1 y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; así como, 17-F, párrafo tercero, y 137, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el mismo medio oficial el ocho de diciembre de dos mil veinte.

Los diputados impugnaron como un sistema normativo las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación y de la Ley de Impuesto al Valor agregado enunciadas con antelación porque –a su parecer– establecían un gravamen desproporcional y discriminatorio al establecer la tasa genérica del dieciséis por ciento sobre productos de gestión menstrual de primera necesidad de las mujeres.¹

El INAI, por su parte, controvirtió la constitucionalidad del artículo 17-F, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación porque, a su parecer, viola diversos principios en materia de protección de datos personales, al establecer la posibilidad de que el Servicio de Administración Tributaria verifique la identidad de los usuarios;² y, del artículo 137 del mismo ordenamiento, porque no disponía la calificación de "fiscal" del domicilio en donde se establece la práctica de las notificaciones previstas en esa legislación, lo cual, desde su punto de vista, vulnera la protección de datos personales.³

¹ Páginas 5, 6, 12, 14, 19, 20, 28 y 29 del escrito inicial de los diputados del Congreso de la Unión.

² Páginas 16, 18, 31 y 32 del escrito inicial del INAI.

³ Páginas 59, 61 y 62, *idem*.



Si bien en términos generales compartí la decisión, estimo necesario hacer precisiones sobre algunos aspectos de la sentencia aprobada.

Razones del voto concurrente

En la discusión de este asunto, me pronuncié a favor del sentido de la resolución con consideraciones adicionales y apartándome de algunas otras que lo sustentan, por lo que, en aras de brindar mayor claridad, dividiré en los siguientes puntos su justificación:

I. Sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 308/2020

En el párrafo 52 del fallo se sostiene que cesaron los efectos del conjunto normativo impugnado en dicha acción de inconstitucionalidad, es decir, el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, así como los numerales 1o. y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado porque, respecto al primero de los enunciados rige el principio de vigencia anual y, por ende, su ámbito temporal de validez se extinguió al finalizar el aludido ejercicio fiscal 2021, es decir, con antelación a la resolución de dicho medio de control de la constitucionalidad.

Pero, desde mi punto de vista, en lo concerniente a los artículos 1 y 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), además de que no están sujetos al principio de vigencia anual, la razón jurídica que impide su análisis de fondo radica en que cesaron sus efectos al haber sido modificados formal y materialmente por el legislador a través de la posterior reforma a la Ley del IVA⁴ y la emisión de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintidós publicadas, oficialmente, el doce de noviembre de dos mil veintiuno, a través de las que se estableció la **tasa del cero por ciento** al gravamen correspondiente la enajenación de toallas sanitarias, tampones y copas para la gestión menstrual, precisamente pretendida por la minoría legislativa enjuiciante en la demanda correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 308/2020.

⁴ LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

"Artículo 2o. A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"...

"j) Toallas sanitarias, tampones y compas, para la gestión menstrual."



En efecto, para que pueda analizarse una norma a través de una acción de inconstitucionalidad, la transgresión a la Constitución Federal debe ser actual al momento de resolver la vía, lo cual significa que debe tratarse de una disposición que, a excepción de materia penal, durante su vigencia contravenga la ley fundamental pues, de lo contrario, la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma fiscal, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con una nueva ley en materia fiscal,⁵ como fue el caso del alcanzado con las disposiciones derivadas de la aludida reforma publicada el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

II. Invalidez de la porción normativa "así como el de la verificación de la identidad de los usuarios" prevista en el párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación, impugnada en la acción de inconstitucionalidad 3/2021

La sentencia declara la invalidez de la porción normativa porque vulnera el parámetro de control de constitucionalidad aplicable a la protección de datos personales, los principios de finalidad, variación de la finalidad y de la lealtad, así como las dimensiones del derecho de autodeterminación informativa.⁶

En mi opinión, la norma no viola directamente el derecho a la autodeterminación informativa, porque no es claro que sus disposiciones impliquen, necesariamente,

⁵ Cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 24/2005, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

⁶ Párrafos 67 y 68 del enroque.



la revelación de datos personales sin consentimiento del titular. La porción impugnada establece lo siguiente:

"**Artículo 17-F.** El Servicio de Administración Tributaria podrá proporcionar los siguientes servicios de certificación de firmas electrónicas avanzadas:

" ...

"**Los particulares que acuerden el uso de la firma electrónica avanzada como medio de autenticación o firmado de documentos digitales, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria que preste el servicio de verificación y autenticación de los certificados de firmas electrónicas avanzadas.** Los requisitos para otorgar la prestación de dicho servicio se establecerán mediante reglas de carácter general que emita dicho órgano administrativo desconcentrado."

[Énfasis añadido]

La razón por la que la norma es inconstitucional, en suplencia de la deficiencia de la queja, es que viola el principio de seguridad jurídica cuyas exigencias son altas en este caso, considerando que el servicio de verificación está relacionado con el manejo de datos biométricos, considerados sensibles, y que la norma no establece elementos suficientes para impedir que se revelen indebidamente a terceros sin el consentimiento del titular o una causa de interés público que lo justifique, legalmente autorizada.

En efecto, en el trámite del servicio de verificación de identidad que presta el Servicio de Administración Tributaria (SAT), se involucran datos biométricos de los usuarios de firma electrónica avanzada, es decir, **datos sensibles** porque además de lo precisado en el diverso artículo 17-G, del Código Fiscal de la Federación⁷

⁷ "**Artículo 17-G.** Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria para ser considerados válidos deberán contener los datos siguientes:

"**I.** La mención de que se expiden como tales. Tratándose de certificados de sellos digitales, se deberán especificar las limitantes que tengan para su uso.

"**II.** El código de identificación único del certificado.

"**III.** La mención de que fue emitido por el Servicio de Administración Tributaria y una dirección electrónica.

"**IV.** Nombre del titular del certificado y su clave del registro federal de contribuyentes.

"**V.** Período de vigencia del certificado, especificando el día de inicio de su vigencia y la fecha de su terminación.



(que establece genéricamente los datos que contienen los certificados de *e.firma*), durante ese trámite existe el riesgo de involucrar datos sensibles partiendo de que, para la generación del certificado de la *e.firma* o firma electrónica avanzada, se recaban **datos biométricos**, tales como las **huellas dactilares, fotografía de frente y fotografía de iris**, como se desprende de la solicitud denominada "105/CFF Solicitud de generación del Certificado *e.firma para personas físicas*" que obra a páginas ciento noventa y seis a ciento noventa y nueve del Anexo 1-A de la Resolución Miscelánea Fiscal para el dos mil veintitrés, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

En este sentido, según se advierte del proceso legislativo y de los informes de la propia autoridad, la finalidad de ese servicio es proporcionar a terceros privados la verificación de la identidad de una persona que entregó al tercero datos biométricos para el uso de la firma electrónica avanzada, cotejando esos datos con los que obran en las bases de datos del SAT y emitiendo una respuesta binaria: sí o no.

Si así fuera, en efecto, no se advierte que el servicio de verificación implicaría la relevación de datos biométricos o de información personal alguna, pues en todo caso, la verificación positiva sólo implicaría corroborar que la persona que proporcionó voluntariamente sus datos a un tercero, es la misma que los proporcionó voluntariamente al SAT.

Sin embargo, en la norma no se plasmó con esa precisión el mecanismo de verificación, sino que se dejó su desarrollo a normas generales, lo que, en mi opinión, genera inseguridad jurídica, pues esa ley no contiene los elementos mínimos necesarios para evitar que en dichas reglas generales se autorice la revelación de datos personales, incluidos datos sensibles, a terceros sin el consentimiento del titular y sin una justificación de interés público prevista en

"VI. La mención de la tecnología empleada en la creación de la firma electrónica avanzada contenida en el certificado.

"VII. La clave pública del titular del certificado.

"Cuando se trate de certificados emitidos por prestadores de servicios de certificación autorizados por el Banco de México, que amparen datos de creación de firmas electrónicas que se utilicen para los efectos fiscales, dichos certificados deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, con excepción del señalado en la fracción III. En sustitución del requisito contenido en dicha fracción, el certificado deberá contener la identificación del prestador de servicios de certificación y su dirección electrónica, así como los requisitos que para su control establezca el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general."



la ley, específicamente, en la Constitución en su artículo 6,⁸ apartado A, fracción II, en relación con el diverso 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁹

Lo anterior, sin considerar además que, según el legislador, el servicio de verificación de identidades a petición de terceros tiene como objetivo simplificar, abonar a la certeza y a la eficiencia en general objetivos que, si bien pueden estimarse legítimos, no bastan para justificar la emisión de una norma sin elementos mínimos para evitar que en la prestación del servicio se revelen, indebidamente, datos personales.

Consecuentemente, comparto el sentido del fallo, pero respecto a los apartados concernientes al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 308/2020 y la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*así como el de la verificación de la identidad de los usuarios*", prevista en el párrafo tercero del artículo 17-F del Código Fiscal de la Federación, mi consenso es en términos de las razones que he expresado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de marzo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ "Artículo 6o. ...

"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:
..."

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las **excepciones que fijan las leyes.**"

⁹ "Artículo 117. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

"Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el Instituto deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información." [Énfasis añadido]



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVERLA AL PARTICIPAR DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA COMISIONADA CON MÁS ANTIGÜEDAD, EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, AUTORIZADA POR SU PLENO, PUEDE PROMOVERLA EN NOMBRE DE DICHO ÓRGANO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESTE ÓRGANO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS INNECESARIO DE LA LEGITIMACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, AL HABER CONTESTADO LA DEMANDA DE MANERA EXTEMPORÁNEA.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES PARA IMPUGNAR POR ESTA VÍA EL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021, AL CONSIDERAR QUE AFECTA LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO DÉCIMO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, LE CONFIERE EN FORMA EXCLUSIVA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL



PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.

X. CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, LA INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO EN SU TOTALIDAD, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, DEBE SOBRESEERSE.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2021. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. 8 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de junio de dos mil veintitrés**.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 93/2021**, promovida por el **Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**, en contra del **Poder Ejecutivo Federal** y las **Cámaras de Diputados** y de **Senadores**, ambas del Congreso de la Unión.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **1.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Por escrito presentado el catorce de julio de dos mil veintiuno,¹ el Comisionado **Adolfo Cuevas Teja**, en suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del **Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**, promovió controversia constitucional en contra de las siguientes normas generales y autoridades:

PODERER DEMANDADO	NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA
Congreso de la Unión:	"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2021. ²
Ejecutivo Federal:	La "promulgación" del referido Decreto.

2. **1.2. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADOS.** La accionante estima que la norma general impugnada vulnera los siguientes preceptos constitucionales:

INSTRUMENTO NORMATIVO	ARTÍCULOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 28, párrafo primero.

3. En el escrito de demanda, el Instituto actor señaló como **tercero interesado** a la **Comisión Federal de Competencia Económica (COFCE)**.³

4. **1.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** El **Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)** planteó en su demanda, esencialmente, los siguientes hechos y argumentos:

¹ En la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Tres de junio de dos mil veintiuno.

³ En acuerdo de admisión dictado el quince de julio de dos mil veintiuno, se tuvo a la referida Comisión como tercera interesada.



1.3.1. HECHOS

CREACIÓN DEL IFT

El once de junio de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**", mediante el cual se creó el IFT como un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como ser la **autoridad en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**.

Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión de los siguientes rubros:

- Uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico;
- Redes;
- Prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; y,
- Acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

Lo anterior, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Además:

- Es la **autoridad exclusiva en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones**.

Con fecha de veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal**, específicamente los artículos 1 y 5, párrafo primero, que establecen lo siguiente:



"Artículo 1. La presente Ley es **reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República."

"Artículo 5. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico."

El catorce de julio de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **"Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión"**. Específicamente los artículos 1 y 7 señalan que el IFT **"es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica."**

El tres de junio de dos mil veintiuno, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la **"Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en materia de Contratación de Publicidad"**, la cual determina que las denuncias derivadas de las disposiciones de la Ley de Contratación de Publicidad se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica, lo que afecta la garantía institucional del IFT al **desconocer la competencia constitucional que se ha otorgado al Instituto como autoridad en materia de competencia económica** respecto de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; por lo que se invade la esfera competencial del Instituto establecida en la Constitución.

Esto, sobre todo en lo que toca a los artículos 1 y 11 impugnados:



"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores."

"**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la **Comisión Federal de Competencia Económica** de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

1.3.2. PROCEDENCIA

MARCO CONSTITUCIONAL

Es procedente la controversia constitucional en términos del **artículo 105, fracción I, inciso I)**, en relación con el **artículo 28**, de la **Constitución Federal**, toda vez que la Ley impugnada desconoce la competencia que se otorga al Instituto como autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que se invade la esfera competencial del Instituto establecida en el artículo 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución.

En tal sentido, a consideración del IFT, se configuran afectaciones a su garantía institucional que trastocan directamente las facultades que la Constitución le otorgó en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por lo que resulta plenamente aplicable el criterio sostenido por esa Suprema Corte en el sentido de que la Controversia Constitucional es una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una **invasión a su ámbito competencial** provocada por otro nivel de gobierno a fin de que se respeten las facultades y atribuciones que les da la Constitución General.



Por lo anterior, se actualiza el **principio de afectación a la competencia constitucional del Instituto**, ya que el Decreto cuya invalidez se demanda respecto de determinados apartados, incide en la esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando así la autonomía funcional que otorgó el Poder Constituyente al Instituto, lo que se traduce en una afectación a su garantía institucional, al poner en riesgo las características orgánicas y funciones esenciales que fueron encomendadas al Instituto, limitando el ejercicio de forma eficaz, eficiente, independiente, profesional e imparcial de sus atribuciones.

El Instituto como órgano constitucional autónomo goza de una nómina competencial propia que es oponible a los demás poderes y órganos del Estado y que no puede ser afectada sin sustento constitucional en perjuicio de su garantía institucional, base de su autonomía, razones que motivan el presente medio de control constitucional.

1.3.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INVADÉ LAS FACULTADES DEL INSTITUTO ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO PRIMERO, EN RELACIÓN CON EL DÉCIMO QUINTO Y DÉCIMO SEXTO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 7, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, ASÍ COMO, EL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DEBIDO A QUE, EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD **DESCONOCE LA COMPETENCIA QUE SE OTORGA AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES** COMO AUTORIDAD EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA DE LOS SECTORES DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, POR LO QUE SE INVADÉ LA ESFERA COMPETENCIAL DEL INSTITUTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN.

- El artículo 28 constitucional, le otorga competencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones para: 1) el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; 2) la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; y 3) ser la autoridad única en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicación.



- Cita las consideraciones abordadas por el Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 117/2014**, en donde se explica que la reforma constitucional de dos mil trece, introdujo una serie de contenidos novedosos en el artículo 28 constitucional, entre ellos *"la creación y regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un nuevo órgano autónomo, con una **nómina competencial propia y diferenciada** respecto de los otros poderes y órganos previstos en el texto fundamental"*.

- El Principio de División de Poderes tiene como finalidad la existencia de una colaboración y cooperación entre órganos de poder. Bajo las cuales, un órgano del Estado puede ejercer funciones propias de otro Poder, cuando así lo establezca expresamente la Carta Magna; siendo **inadmisible que un órgano se arrogue facultades que corresponden a otro**.

- El IFT tiene un ámbito competencial propio, que puede utilizar al máximo para realizar sus fines institucionales, lo que se enmarca en una concepción de división de poderes evolutiva y flexible.

- Cita las jurisprudencias de rubro:

"INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES."⁴

"INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE."⁵

- El artículo 28 constitucional adoptó un modelo de Estado Regulador que depositó en determinadas agencias independientes la regulación de ciertas

⁴ Registro digital: 2010671 [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 37. P./J. 43/2015 (10a.)

⁵ Registro digital: 2010672. [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 38. P./J. 45/2015 (10a.).



cuestiones especializadas sobre las bases de disciplinas o racionalidades técnicas.

- El artículo 11 de la Ley de Contratación de Publicidad **desconoce la autoridad del IFT en materia de competencia económica** de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, con lo que se configura una afectación a su garantía institucional, lo que es contrario a los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto, así como 49 de la Constitución Federal. Cita los criterios emitidos por este Alto Tribunal de rubro:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."⁶

"TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. LA FACULTAD REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES CONCURRENTES CON LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN."⁷

- De la lectura del artículo 1o., 2o. y 3o. de la Ley de Contratación Pública se advierte que el legislador, **de manera tácita, incluyó a los concesionarios de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y de forma expresa, a las plataformas digitales.** De ahí, que el artículo 11 impugnado no reconoce la autoridad del IFT en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, al sólo establecer que la Comisión Federal de Competencia Económica será la que substanciará y procesará las denuncias derivadas de las disposiciones de dicha ley.

- La exposición de motivos de la Ley de Contratación de Publicidad, por un lado, dispone que la Ley toma como base el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal; y, por otro, la Ley abunda en la función de hacer llegar

⁶ Registro digital: 180648; [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XX, Septiembre de 2004; Pág. 1122. P./J. 80/2004.

⁷ Registro digital: 2015480 [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; *Gaceta S.J.F.*; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 606. 2a. CLXV/2017 (10a.).



el mensaje publicitario a la audiencia adecuada, en el lugar y momento apropiado, para proteger y garantizar la libertad de expresión para todas las personas.

- Una lectura sistemática de los artículos 5 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, otorga al Instituto Federal de Telecomunicaciones la competencia para conocer de las sustanciación y proceso de las denuncias derivadas de las disposiciones de la Ley de Contratación de Publicidad, y no solo a la Comisión Federal de Competencia Económica.

- El artículo 28 constitucional establece que el IFT tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, el cual tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y las prestaciones de los revisiones de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en el artículo 6o. y 7o. de la Constitución.

- Refiere que, el Congreso de la Unión, no motiva de forma razonada su decisión de excluir al IFT del estudio de las denuncias por el incumplimiento a la Ley de Contratación Pública. Esto, toda vez que, de acuerdo con el artículo 15, fracciones XVIII, XIX y XXI de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sería el IFT la autoridad encargada de conocer cualquier violación a la competencia económica en el sector de telecomunicaciones.

1.3.4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

SEGUNDO. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INVADE LA FACULTAD DEL INSTITUTO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO DÉCIMO SEXTO, YA QUE LE **IMPIDE EJERCER SU COMPETENCIA PARA DETERMINAR CUÁNDO UNA PRÁCTICA COMERCIAL CONSTITUYE UNA VENTAJA INDEBIDA EN LOS SECTORES DE TELECOMUNICACIONES**, DEBIDO A QUE EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD YA LO ESTÁ DETERMINADO.

a. En el artículo 1o. de la Ley de Contratación Pública, el legislador establece las prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida, lo que actualiza una invasión a la esfera competencial del Instituto.



b. La definición para determinar las conductas o prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida para determinados agentes económicos, corre a favor de la autoridad en materia de competencia económica.

c. Previa cita de los artículos 54 y 59 de la Ley Federal de Competencia Económica, corresponde exclusivamente a la autoridad de competencia, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir posibles restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados y determinar, a partir de la evidencia que obtenga en el transcurso de una investigación, si una práctica comercial constituye una ventaja indebida para un agente económico, en términos de la LFCE y no al legislador, como ocurre en el caso concreto.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

d. Posteriormente, cita el párrafo 137 del **amparo revisión 1100/2015**, en donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que se **invade la esfera competencial del IFT al establecer definiciones que corresponden únicamente a la autoridad técnica correspondiente**.

5. **1.4. ADMISIÓN Y TRÁMITE.** Por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional, con el número de expediente **93/2021**. En el mismo proveído, **turnó** el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

6. Mediante acuerdo de quince de julio siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda de controversia constitucional, ordenó el emplazamiento a los órganos demandados para que en el plazo de treinta días hábiles contestaren la demanda; además, tuvo como tercero interesado a la Comisión Federal de Competencia Económica y dio vista al Fiscal General de la República para que manifestare lo a que su representación correspondía.

7. **1.5. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** Por escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veintiuno, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados



del H. Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda, esencialmente, en los siguientes términos:

- Los argumentos que expone el IFT son infundados, en virtud de que las normas impugnadas son formal y materialmente constitucionales. Se cumplió con las normas constitucionales para llevar a cabo el procedimiento legislativo.

FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, relativa a que **la accionante carece de interés legítimo** para promover la presente controversia.

- El IFT carece de interés legítimo, toda vez que **no se desprende un señalamiento concreto de la afectación a su esfera competencial** o atribuciones constitucionales derivadas del ordenamiento legal, o bien, el principio de afectación en relación con la ley que pretende impugnar.

- No es suficiente manifestar que funde su impugnación en su facultad constitucional para garantizar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, toda vez que **tiene que acreditar la afectación al ámbito de sus atribuciones.**

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

a. En cuanto al fondo, considera infundados los conceptos de invalidez, ya que derivan de una **incorrecta interpretación del artículo 28 constitucional**, en cuanto a las facultades del IFT y de la COFECE.

b. De la exposición de motivos que culminó con la reforma constitucional publicada el once de junio de dos mil trece, el Constituyente Permanente consideró indispensable intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía, especialmente: telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía.



c. Por ello, se creó al IFT como un organismo constitucional autónomo, el cual cuenta con facultades propias en materia de competencia económica, en un ámbito material delimitado constitucionalmente: "el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes".

d. Previa cita de las consideraciones de la **Controversia Constitucional 117/2014**, concluye que **las facultades del IFT se limitan, únicamente, a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.**

e. Previa comparación de los artículos iniciales de la **Ley Federal de Telecomunicaciones** y de la **Ley Federal de Competencia Económica**, la Cámara de Diputados argumenta que la materia de regulación de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, **no es el sector de la radiodifusión y telecomunicaciones.**

f. A fin de justificar lo anterior, la demandada acude a los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Contratación de Publicidad impugnada para considerar que el objeto de esa ley es **promover la transparencia** en el mercado de la publicidad; así como, la prevención y el **combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida** a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, a los consumidores, para lo cual regula los actos, contratos, convenios, acuerdos o procedimientos, cualquiera que sea el nombre o denominación que se les dé, que celebren entre sí, dos o más de los agentes económicos, esto es, **las relaciones contractuales entre agencias de publicidad y los anunciantes.**

g. No pasa inadvertida la **errónea interpretación realizada por el IFT**, en virtud de que si bien, algunos de los actos, contratos, convenios celebrados entre la agencia de publicidad y el anunciante, son difundidos a través de medios audiovisuales, ello no implica que el objeto de regulación sean las telecomunicaciones o la radiodifusión; puesto que, como se advierte, el objeto normativo son las relaciones contractuales entre agencias de publicidad y los anunciantes, así como la transparencia, prevención y combate de prácticas indebidas en dicha materia.



8. **1.6. CONTESTACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL.** Por escrito presentado por Buzón Judicial el diez de septiembre de la referida anualidad, la **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal** dio contestación a la demanda, en los siguientes términos:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

AUSENCIA DE INTERÉS LEGÍTIMO

• **Primero.** Consideró que se actualizaba la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo** del actor, puesto que ninguno de los argumentos propuestos por el accionante se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, directa, actual, a partir de la expedición del Decreto combatido.

• De la lectura del texto normativo impugnado **no se desprende transgresión a la competencia constitucional del Instituto**, ya que no impone ninguna barrera legislativa que le impida ejercer sus facultades constitucionales en materia de competencia económica.

• Contrario a lo sostenido por el quejoso, el Congreso de la Unión cuenta con facultades legislativas para expedir todas las disposiciones que sean necesarias con el objeto de evitar las prácticas monopólicas y castigar los actos que constituyan una ventaja indebida con perjuicio al público general.

• Del texto constitucional se advierte la existencia de la COFECE, organismo autónomo, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. El artículo 12 de la **Ley Federal de Competencia Económica**, establece que la COFECE tendrá la facultad de resolver sobre condiciones de competencia que refieran las demás leyes.

• El texto impugnado **no generó un principio de afectación**, pues las facultades en materia de competencia económica respecto la radiodifusión y teleco-



municaciones no fueron anuladas o modificadas con la expedición de la Ley impugnada. Para reforzar lo anterior, cita las consideraciones de los **recursos de reclamación 70/2016-CA y 78/2016-CA**.

AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR

- **Segundo.** Argumenta que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la **falta de causa de pedir**, a que se refiere el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria.

- Esto, porque en la demanda del IFT **no existe un solo concepto de invalidez tendente a demostrar de qué manera los artículos de la Ley Impugnada, con motivo de su promulgación, invaden su esfera de atribuciones y le genera una afectación.**

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

a. Único. El Congreso de la Unión no invade las facultades del Instituto actor, debido a que **no se desconoce su competencia como autoridad en materia de competencia económica** de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, **ni tampoco se impide ejercer su competencia para determinar si una práctica comercial en estos sectores constituye una ventaja indebida.**

b. Deben de calificarse como infundados los conceptos de invalidez elaborados por el IFT. En primer lugar, la norma impugnada **se realizó acorde al procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 de nuestro Texto Fundamental.**

c. Si bien es cierto que la legislación que se emite tiene como base los objetivos del artículo 28 Constitucional, estrictamente en la materia de contratación de publicidad; y, por su parte, la legislación en materia de comunicación social, conforme a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, también lo es que **la materia de la regulación impugnada es diversa, mas no contrapuesta.**



d. La intención del legislador surge con la finalidad de regular las prácticas comerciales que se llevan a cabo en el mercado de publicidad, para **promover la transparencia en beneficio de los anunciantes y consumidores finales**.

e. Por ello, los artículos impugnados persiguen una **finalidad constitucionalmente válida**, que se traduce en brindar una protección reforzada a la libre concurrencia en la industria de publicidad y la protección de los consumidores. El texto impugnado, lejos de invadir las facultades del IFT, **brinda mayor certeza en las relaciones comerciales** de los agentes del mercado de la publicidad y protección a los consumidores.

f. Los artículos 1 y 11 impugnados, deben de analizarse sistemáticamente con el parámetro de regularidad constitucional, es decir, **se debe realizar una interpretación conforme**, con el fin de agotar todas las posibilidades que permitan mantener la disposición impugnada en toda su vigencia.

g. Para justificar lo infundado de los planteamientos del accionante, la Consejera Jurídica del Ejecutivo, realiza un **estudio sobre el régimen constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones**. De igual forma, se estudian las atribuciones del IFT establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

h. Con base a ello, se propone una **interpretación conforme** de los artículos 1 y 11 impugnados, con los artículos 15, fracción XVIII y 297 de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, y concluir que las facultades que dichos preceptos otorgan a la COFECE y al IFT serán de acuerdo con sus ámbitos competenciales.

i. **A fin de combatir las prácticas monopólicas prohibidas en el artículo 28 constitucional, el Constituyente Permanente creó a la COFECE**, como un organismo constitucional autónomo, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios y demás prácticas que restrinjan el funcionamiento eficiente de los mercados.

j. Considera infundadas las consideraciones del accionante en las que surge que el Congreso de la Unión invade su facultad al impedirle ejercer su



competencia para determinar si una práctica comercial constituye una ventaja indebida en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, pues el artículo 1o. ya lo determina.

k. Esto, porque del texto constitucional y legal se advierte que **el IFT cuenta con dos tipos de facultades regulatorias: internas y externas**. Las primeras hacen referencia a la facultad de emitir su propio estatuto orgánico; mientras que las segundas aluden a la emisión de disposiciones administrativas de carácter general.

l. Respecto de su facultad regulatoria, ésta se encuentra limitada en dos sentidos: material y jerárquico.

- **Límite material:** El Instituto sólo puede emitir normas generales en el ámbito material de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece exclusivamente dicha facultad para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia

- **Límite jerárquico.** El artículo 28 constitucional, precisa la ubicación jerárquica de las disposiciones administrativas de carácter general del Instituto dentro del sistema de fuentes jurídica.

m. No debe soslayarse que **la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las leyes emitidas con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución establecen los términos conforme los cuales el IFT ejercerá su función regulatoria.**

n. Por ello, concluye que **las atribuciones del IFT en materia de competencia económica deben sujetarse a lo que disponga el legislador ordinario**, de ahí que son infundados los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

9. **1.7. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.** Por escrito presentado el quince de septiembre de dos mil veintiuno, la Senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su carácter de **Presidenta de la**



Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, presentó contestación a la demanda en los términos siguientes:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

No se advierte que se haga valer alguna.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

• **Primero.** Considera que es infundado el primer concepto de invalidez, en atención a que, de conformidad con el artículo 28 constitucional, se introdujo un órgano autónomo destinado a asegurar el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

• El ámbito material de competencia de dicho órgano, se resume en tres aspectos: 1) el desarrollo eficiente de los sectores; 2) la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión; y 3) fungir como autoridad de competencia económica con las mismas atribuciones que la COFECE.

• De conformidad con los párrafos primero y tercero del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y 5 de la Ley Federal de Competencia Económica, el IFT es la autoridad exclusiva en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

• El IFT impugna la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Contratación de Publicidad, al establecer que las denuncias derivadas de las disposiciones de la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, se sustanciarán y procesarán por la COFECE.

• Sin embargo, es infundado su planteamiento, porque **no implica una afectación al principio de división de poderes**, ya que el hecho de que el legislador establezca que las denuncias se sustanciarán ante la COFECE, no significa



un desconocimiento de la autoridad del IFT en materia de telecomunicaciones, ya que **no puede entenderse a dicha garantía institucional, en el sentido del que el IFT es el único órgano regulador de competencia de todas las actividades económicas** que tienen, como uno de sus modos de interacción con los consumidores, los medios de servicio concesionados de radiodifusión y telecomunicaciones.

- Previa cita de los artículos 1, 2, 3, fracciones I, II, III, V, VII, VIII y IX, asevera que **el legislador no incluye a ningún agente económico que requiera directamente autorización, concesión única o de espectro radioeléctrico por parte del IFT.** De ahí, que, si la norma impugnada hace referencia a la COFECE, ello no vulnera las garantías institucionales del IFT.

- Además, **la COFECE, ya ha iniciado investigaciones por posibles prácticas monopólicas relativas a los servicios de publicidad digital**, tal como se advierte en el aviso de *"inicio de la investigación de oficio identificada con el número de expediente 10-003-2020 por la posible realización de prácticas monopólicas en el mercado de servicios de publicidad y servicios relacionados"*.

- Para justificar lo anterior, cita la exposición de motivos de la Ley impugnada y el dictamen de la Cámara de origen.

- **El Pleno del IFT ha delimitado el alcance de sus atribuciones** al reconocer, que existe una diferencia entre el servicio de acceso a internet brindado por los concesionarios y los servicios de aplicaciones y contenidos, aceptando que su ámbito de competencias se limita a la regulación del servicio de acceso a Internet, sin incluir prestadores de servicios de aplicaciones y contenidos.

- El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones reconoció que **la COFECE es competente para investigar los mercados digitales de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube.**

- Por lo anterior, **la COFECE es la que tiene la competencia para conocer de las denuncias derivadas de la Ley reclamada**, aun cuando se celebren contratos entre Anunciantes, Agencias y Medios, toda vez que los dos primeros



no requieren directamente autorización, concesión única o de espectro radioeléctrico para llevar a cabo sus actividades en el país, no prestan servicios de telecomunicaciones y sus ingresos no se derivan de los referidos servicios.

• **Segundo.** Considera que es infundado el segundo concepto de invalidez, pues en el "*Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en materia de Contratación de Publicidad*", se estableció, respecto de las prácticas monopólicas absolutas, que es innecesario establecer en cada caso si se producen efectos anticompetitivos y si la restricción a la competencia es razonable, pues se considera que son lesivas y deben ser perseguidas "por sí mismas" y no por los efectos que puedan causar, por lo cual, siempre serán sancionables.

• La ley de contratación de publicidad se adecúa a lo establecido en el artículo 28 constitucional, ya que **su objeto tiene que ver con el combate a prácticas que puedan constituir una ventaja indebida a favor de persona determinada.** Cuestión que se corrobora con lo previsto en el artículo 1o. de la ley en estudio.

• Del Dictamen antes mencionado, **la normatividad guarda una relación medio-fin con el artículo 28, constitucional**, ya que busca establecer una normatividad que combata el poder de información asimétrico de las agencias, porque su actuar ha generado fuertes distorsiones de mercado, lo que impide el impulso de la competencia entre los diferentes agentes económicos que interactúan en los procesos de contratación.

• El artículo 1o. de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, no viola el principio de división de poderes, pues no determina cuándo una práctica comercial constituye una desventaja indebida en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, en virtud de que las conductas que regula la ley impugnada, **son prácticas monopólicas absolutas, en las que debe establecerse la regla "per se"**, la cual considera que algunos acuerdos anticompetitivos deben considerarse ilegales por sí mismos, de manera objetiva, absoluta y automática, sin



importar su idoneidad o no, o si produjeron o no efectos perjudiciales en el mercado, motivo por el cual siempre serán sancionables.

- La ley cuya invalidez se reclama, se encuentra encaminada a establecer **mecanismos que garanticen la libre competencia económica y libre concurrencia**.

10. **1.8. ESCRITO DE LA TERCERA INTERESADA.** Por escrito presentado el trece de septiembre de dos mil veintiuno, la delegada de la **Comisión Federal de Competencia Económica** realizó diversas manifestaciones en torno a los conceptos de invalidez planteados por el Instituto accionante, refiriendo que éstos, por una parte, resultaban **inoperantes** y, por otra, **infundados**:

- La actora pretende estructurar su argumento competencial, con el supuesto de que la delimitación del mercado de publicidad se ciñe a plataformas digitales; empero, **la Ley de Publicidad no restringe el mercado de publicidad al uso de plataformas digitales**, sino por el contrario, define el término como *"todo proceso de creación, planificación, ejecución y difusión de contenido en espacios publicitarios, por cualquiera de los medios de comunicación señalados en dicha Ley"* (artículo 3, fracción VIII de la Ley de Publicidad).

- Por su parte, por "medio de comunicación" se refiere la transmisión o difusión de espacios publicitarios por medio de ejemplares impresos, las telecomunicaciones, la radiodifusión, las señales satelitales, el Internet, la fibra óptica, el cable o cualquier otro medio de transmisión (artículo 3, fracción VII de la Ley de Publicidad).

- En este sentido, **la actora realiza una calificación que se aparta de la expresamente adoptada por el legislador**, la cual no se ciñe, ni necesariamente tiene incidencia directa en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones.

- Por otro lado, si un acto pudiera llegar a tener efectos en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, **no por tal situación se podrían limitar las atribuciones de la Comisión y con ello otorgarle competencia al IFT en mercados que no son parte de dichos sectores**. Esto implicaría que el Instituto conociera de mercados fuera de sus atribuciones, que se encuentran dentro de



la competencia de la Comisión y respecto de los cuales el IFT carece de especialidad técnica.

- No es posible sostener que la Ley de Publicidad prevea un ámbito competencial que corresponda al IFT en lo que atañe a la libre competencia y competencia, pues **dicha normativa no regula los sectores de telecomunicaciones o radiodifusión, ni actividad alguna que tenga incidencia directa en los mismos**, lo que no es dable sostener por el mero hecho de que una determinada actividad comercial se base o realice por medio de una plataforma digital que utilice al Internet como insumo, pues se debe analizar el mercado en cada caso, y para efectos de este medio de control constitucional la norma no permite asignarle la atribución que pretende en un rango absoluto con exclusión de la COFECE.

- Lo anterior, independientemente de que la Ley de Publicidad contempla una serie de prohibiciones que, en general, son incompatibles con el mandato que tanto esta Comisión como el propio IFT tienen de promover y proteger la libre competencia y competencia en términos del artículo 28 constitucional.

- El IFT señala que la Ley de Publicidad, en específico los artículos 1 y 11, afectan sus facultades establecidas en el artículo 28 de la Constitución.

- Del análisis de la Ley de Publicidad se advierte que **no regula cuestiones relacionadas con la competencia económica o libre competencia**, en razón de que su objetivo se relaciona con la existencia de una supuesta asimetría de la información y, por ende, se busca que el mercado de publicidad se rijan por la transparencia, objetivo que se refiere más a aspectos de las relaciones entre particulares, lo que por sí solo no demuestra tener una relación con la competencia económica y la libre competencia en los mercados.

- Bajo esas consideraciones, **ni la Comisión ni el IFT deberían tener competencia para conocer de las denuncias presentadas por los particulares** en razón del incumplimiento de las conductas descritas en la Ley de Publicidad, al no encontrarse relacionadas con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, ni de competencia económica y libre competencia.



- Resulta evidente que no señalar al Instituto como autoridad para sustanciar las denuncias derivadas de los incumplimientos de la Ley de Publicidad, de ninguna forma constituye una violación al artículo 28 de la Constitución, mucho menos una invasión al principio de división de poderes.

- El segundo concepto de invalidez resulta inoperante, ya que **se hace depender en que el IFT es la autoridad competente ex ante**, para conocer de los mercados que ahora incorpora la Ley de Publicidad, lo cual, como se acreditó al refutar el primer concepto de invalidez, parte de una premisa falsa y constituye una falacia de petición la conclusión de invasión de principio, pues para determinar la conclusión de invasión de atribuciones que atribuye al Poder Legislativo **supone como base la competencia preexistente sobre los mercados, premisa que no logra corroborar.**

11. 1.9. ACUERDO RECAÍDO A LAS CONTESTACIONES DE DEMANDA Y A LAS MANIFESTACIONES DE LA TERCERA INTERESADA. Mediante proveído de veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor:

- Tuvo por recibidos los escritos de contestación a la demanda presentados, con la personalidad que ostentan, por el Presidente de la Mesa Directiva de la **Cámara de Diputados** y por la Consejera Jurídica del **Poder Ejecutivo Federal**.

- Tuvo por presentada a la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, con la personalidad que ostenta, **dando contestación de forma extemporánea** a la demanda de controversia constitucional.

- Agregó a los autos para que surta sus efectos, el escrito de la delegada de la Comisión Federal de Competencia Económica, **desahogando la vista** ordenada en proveído de quince de julio de dos mil veintiuno.

- Ordenó dar vista con las contestaciones y manifestaciones de cuenta al **Instituto Federal de Telecomunicaciones**, así como a la **Fiscalía General de la República**.

- Señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.



12. **1.10. ALEGATOS.** Por escrito presentado el nueve de noviembre de dos mil veintiuno, el delegado del **Instituto Federal de Telecomunicaciones** presentó escrito de alegatos. Igualmente, el doce de noviembre siguiente, tanto el delegado de la Consejería Jurídica del **Ejecutivo Federal** como el delegado de la **Comisión Federal de Competencia Económica** presentaron sendos escritos de alegatos. Dichos escritos se tuvieron por formulados en proveídos dictados el diez y el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

13. **1.11. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** En el acuerdo dictado el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, también se decretó el cierre de instrucción a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

14. **1.12. AUDIENCIA.** El propio dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

II. COMPETENCIA

15. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General,⁸ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁹ y 10, fracción I,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los

⁸ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

⁹ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹⁰ "**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;"



Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Instituto actor.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. De la lectura de la demanda se tiene que la accionante promovió la presente controversia constitucional en contra de los siguientes artículos contenidos en el "**Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores."

"Artículo 11. Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

IV. OPORTUNIDAD

17. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de **treinta días** tratándose normas generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

18. En el caso, el Decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **tres de junio de dos mil veintiuno**. Por tanto, el plazo para la



presentación de la demanda transcurrió del viernes **cuatro de junio al jueves quince de julio de dos mil veintiuno**, debiéndose descontar los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio; así como tres, cuatro, diez y once de julio de dos mil veintiuno, por corresponder a sábados y domingos, conforme a lo dispuesto por los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de la materia y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. Por tanto, si la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles **catorce de julio de dos mil veintiuno**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

20. En lo que se refiere a los escritos de contestación de demanda, ya quedó precisado que, durante la instrucción, únicamente se estimó extemporáneo el presentado por la Cámara de Senadores, en tanto que las contestaciones del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados se formularon en tiempo.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. La demanda fue presentada por parte legitimada, ya que el **Instituto Federal de Telecomunicaciones** cuenta con facultades para promoverla al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, en términos de lo dispuesto por los artículos 28, párrafo décimo cuarto, y 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

22. Además, la controversia constitucional fue promovida por el Comisionado **Adolfo Cuevas Teja** en suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, personalidad que acredita con la copia certificada del "**Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la República de la LXII Legislatura por el que determina someter al pleno de la Cámara de Senadores la ratificación de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones**", correspondiente al diez de septiembre de dos mil trece.



23. También, a fin de acreditar su legitimación, presentó el "**Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba la presentación de una Controversia Constitucional en contra de diversas disposiciones contenidas en la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**", adoptado en sesión celebrada el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, en donde, el Pleno del Instituto actor acordó autorizar la promoción del presente medio de control de constitucionalidad.

24. Ahora bien, del **artículo 20, fracciones I y II**, de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** se advierte que corresponde al Comisionado Presidente la atribución de promover, previa aprobación del Pleno del Instituto, controversias constitucionales. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 20. Corresponde al Comisionado Presidente:

"I. Actuar como representante legal del Instituto con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la ley;

"II. Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. **El Comisionado Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales.**"

25. Por su parte, el **artículo 19** del referido ordenamiento prevé que, en caso de ausencia del Comisionado Presidente, lo suplirá el Comisionado con más antigüedad:

"Artículo 19. El Comisionado Presidente presidirá el Pleno y al Instituto. **En caso de ausencia, le suplirá el comisionado de mayor antigüedad** y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad."



26. En consecuencia, debe concluirse que **el promovente cuenta con la representación del Instituto Federal de Telecomunicaciones** para actuar en la presente controversia constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva en la causa; en principio, porque a ellos se reclama la emisión y promulgación de las normas generales impugnadas, en términos de lo dispuesto por el **artículo 105, fracción I, inciso I, de la Constitución Federal**.

28. En efecto, de acuerdo con los **artículos 10, fracción II,¹¹ y 11, párrafo primero,¹²** de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las **entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada**, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, cuestión esta última que se analiza a continuación:

29. **6.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL.** Ahora bien, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, compareció **María Estela Ríos González**, en su calidad de **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal**, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

30. En términos de los **artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ y 4, párrafo primero, de la Ley**

¹¹ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

¹² **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹³ **"Artículo 90.** ...

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."



Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁴ así como en el punto único del **Acuerdo Presidencial** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, el **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal** tiene la representación jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, por lo que se le reconoce legitimación pasiva en el proceso.¹⁵

31. **6.2. CÁMARA DE DIPUTADOS.** Compareció el diputado **Sergio Carlos Gutiérrez Luna**, con el carácter de **Presidente de la Mesa Directiva** de dicho órgano legislativo, personalidad que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de veintinueve de agosto de dos mil veintuno, en la que se le designó para ocupar dicho puesto.

32. En términos del **artículo 23, punto 1, inciso I)**, de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**,¹⁶ dicho funcionario tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, por lo que se reconoce su legitimación pasiva en el proceso.

33. **6.3. CÁMARA DE SENADORES.** Es **innecesario** el estudio de la legitimación pasiva en el proceso respecto de la Cámara de Senadores en tanto

¹⁴ **Artículo 4.** La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste."

¹⁵ **Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001:** "ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público. ..."

¹⁶ **Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



que, como ya fue referido en el apartado de oportunidad, su contestación se presentó de manera extemporánea.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. 7.1. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ALEGADAS POR LAS PARTES.

De los escritos de contestación a la demanda se advierte que la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** hicieron valer diversas causales de improcedencia:

35. 7.1.1. **FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO**. En principio, la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** consideran que en el caso se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Instituto actor bajo los siguientes argumentos:

-
- El Instituto actor impugna la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, **sin que se desprenda el señalamiento concreto de la afectación a su esfera competencial** o atribuciones constitucionales derivadas del ordenamiento legal; o bien, **cuando menos un principio de afectación en relación con la ley impugnada**.
 - Abunda que, no basta que el promovente funde su impugnación en su facultad constitucional para garantizar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y telecomunicaciones, pues esta se ve limitada al ejercicio de las facultades que la Constitución Federal le otorga.
 - Del texto íntegro de la ley impugnada **no se desprende transgresión a la competencia constitucional del Instituto actor**, toda vez que el ordenamiento impugnado no impone ningún tipo de barrera legislativa que le impida ejercer sus facultades constitucionales en materia de competencia económica. Máxime que **el Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir todas las disposiciones que sean necesarias con el objeto de perseguir las prácticas monopólicas**.
-

36. La **falta de interés legítimo** alegada se estima **INFUNDADA** toda vez que, en el caso, es evidente que el **Instituto Federal de Telecomunicaciones** actor cuestiona el "**Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**" a partir de la premisa de que dicho instrumento afecta las atribuciones que el **párrafo décimo sexto del artículo 28 de la Constitución Fe-**



deral confiere en exclusiva al referido Instituto en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

37. Luego, la impugnación de las normas generales cuestionadas descansa en el planteamiento de que el ordenamiento confiere únicamente a la **Competencia Federal de Competencia Económica** la facultad de sustanciar y procesar los procedimientos derivados de las disposiciones del propio ordenamiento, siendo que, en su caso, debió hacerse reserva con respecto a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, en los que correspondería al Instituto ejercer las facultades inherentes. Esto amén, de que, en ejercicio de dichas facultades, correspondería al Instituto y no al Congreso de la Unión determinar qué prácticas comerciales constituyen ventajas indebidas.

38. A partir de la consideración anterior, es posible confirmar que lo planteado en la presente controversia **sí actualiza un principio de agravio en sentido amplio**,¹⁷ vinculado con una supuesta invasión competencial que impacta las atribuciones constitucionales del órgano constitucional actor.

39. Además, en todo caso, correspondería al estudio de fondo¹⁸ del asunto determinar si son o no fundadas las aludidas argumentaciones de afectación competencial, lo que fortalece la desestimación de la causal de improcedencia invocada.

40. **7.1.2. AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR.** La **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal** sostiene que es evidente la ausencia de argumentos en la demanda que demuestren la inconstitucionalidad de las normas reclamadas.

41. Dicho planteamiento se considera **infundado**, toda vez que de la lectura de la demanda se advierte que sí existen argumentos dirigidos a evidenciar

¹⁷ Registro digital: 2010668. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO." [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).

¹⁸ Registro digital: 193266. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 710. P./J. 92/99.



la posible invasión de esferas competenciales conferidas constitucionalmente al **Instituto Federal de Telecomunicaciones** y que, como se evidenció en el apartado anterior, se construyen, fundamentalmente, a partir de lo dispuesto en el décimo sexto párrafo del artículo 28 de la Carta Magna, sin perjuicio de que también se aducen transgresiones a los párrafos primero y décimo quinto de dicho precepto de la Ley Fundamental.

42. Lo anterior, sin perjuicio que, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda corregir los errores de cita de los preceptos invocados, examinar los razonamientos de las partes y suplir la deficiencia en la demanda, contestación y alegatos.¹⁹

43. **7.2. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDAS DE OFICIO.** Ahora bien, no obstante la desestimación de las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandas, se advierte que, de cualquier forma, la presente controversia constitucional es improcedente.

44. En efecto, este Tribunal Pleno considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la **fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al haber cesado en sus efectos las normas generales cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional, por las razones que enseguida se señalan. El citado precepto legal prevé como causa de improcedencia de la controversia constitucional la **cesación de los efectos** de la norma general o acto impugnado en los siguientes términos:

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

¹⁹ Registro digital: 200017. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS." [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo IV, Noviembre de 1996; Pág. 325. P./J. 68/96.



45. Por su parte, el **artículo 105, fracciones I y II, y penúltimo párrafo, de la Constitución Federal**, así como el **artículo 45 de la Ley Reglamentaria** establecen:

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

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

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo **no tendrá efectos retroactivos**, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias **no tendrá efectos retroactivos**, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

46. Este Tribunal Constitucional ha interpretado dichos preceptos en el sentido de que la cesación de efectos de leyes o actos tiene diferencias sustanciales en las materias de amparo y de controversias constitucionales.

47. En el juicio de amparo, para que opere la improcedencia, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiera otorgado el amparo, cuyo objeto es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.



48. Mientras que, **tratándose de la controversia constitucional**, no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la **fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, sino que simplemente **basta que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos**, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General y 45 de su Ley Reglamentaria.

49. En ese sentido, las controversias constitucionales son improcedentes simplemente cuando haya dejado de existir la materia de la controversia, por ejemplo, si la norma general impugnada dejó de surtir efectos, ya porque fue modificada o derogada por el legislador, o bien, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expulsado la norma del ordenamiento jurídico en algún otro medio de control constitucional.

50. Dichos razonamientos dan sustento a la **jurisprudencia 54/2001**, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguiente:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del



acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."²⁰

51. Ahora bien, como quedó precisado en apartados previos de esta resolución, el **Instituto Federal de Telecomunicaciones** plantea la invalidez de los **artículos 1 y 11** de la "**Ley de Transparencia, Prevención y Combate en Materia de Contratación de Publicidad**".

52. Sin embargo, es un hecho notorio²¹ para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al resolver la Controversia Constitucional 94/2021, en sesión celebrada el día ocho de junio de dos mil veintitrés, a propósito de la demanda promovida en contra de la propia ley, se decidió por mayoría de ocho votos, y con **efectos generales**, declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la invalidez del "**Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

53. Lo anterior, al considerarse que durante el procedimiento legislativo para la emisión del referido decreto **se presentaron diversos vicios con potencial invalidante para anularlo en su totalidad**, al ser intensa su afectación a los principios democráticos.

54. En consecuencia, dado que **ya se declaró la invalidez en su totalidad del decreto impugnado** –lo que, obvia decir, incluye a los preceptos aquí impugnados–, es posible concluir que sus efectos han cesado y, por tanto, que

²⁰ **Jurisprudencia 54/2001**, emitida por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, con número de registro 190021, localizada en la página 882, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIII, Abril de 2001, Novena Época.

²¹ En términos del artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, los cuales esta Primera Sala los puede invocar aún y cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.



lo conducente es determinar que ha quedado sin materia la presente controversia constitucional.

55. Sirven de apoyo a lo anterior, aplicados por analogía, los criterios siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO. Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una norma de carácter general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla en su totalidad con efectos generales, resulta inconcuso que debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se actualiza la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada ley reglamentaria."²²

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de

²² **Jurisprudencia 93/2001**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 189355, localizada en la página 692, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, Julio de 2001, Novena Época.



inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia.²³

56. 7.3. CONCLUSIÓN DEL ESTUDIO DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. Por tanto, en virtud de lo antes señalado, al actualizarse la causa de improcedencia relativa a la **cesación de los efectos** de las normas generales impugnadas, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 19, fracción V, y 20, fracción II**, de la Ley Reglamentaria de la materia.²⁴

VIII. DECISIÓN

57. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y 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:

²³ **Jurisprudencia 114/2004**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 180215, localizada con la página 588, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Noviembre de 2004, Novena Época.

²⁴ Similares consideraciones relativas a la correspondiente cesación de efectos se adoptaron en la **Controversia Constitucional 103/2020**, fallada por este Tribunal Pleno el dos de junio de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente, por una parte, en declarar infundadas las hechas valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal y, por otro lado, en sobreseer, de oficio, respecto de la presente controversia constitucional.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de abril de 2024 a las 10:09 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 8 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018.

En la sesión celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California,¹ que contempla el delito de abuso de autoridad en el que se incluye como forma de comisión la tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, adicionado mediante el Decreto No. 242 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de junio de dos mil dieciocho.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de la fracción impugnada bajo el argumento de que regula una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión. A pesar de que el texto de esa fracción no contempla específicamente el delito de tortura, el Congreso del Estado de Baja California equipara todas las conductas que constituyen violaciones a la integridad personal, como lo son la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de la incomunicación e intimidación que también son consideradas formas de tortura.

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso del Estado de Baja California. No obstante, considero relevante dejar en claro el momento preciso en que, en reflexión de quien suscribe este voto, dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Es importante no perder de vista que en la reforma de julio de dos mil quince al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política del país, se determinó que la materia de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, se regularía por una legislación general que emitiría el Congreso de la Unión y que, hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única se emitió el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, de manera que, para el ocho de junio del dos mil dieciocho (que fue cuando en el Estado de Baja California se adicionó la

¹ **Artículo 293.** – Tipo. – Comete el delito de abuso de autoridad todo servidor público, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes:

"X. – Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"



norma que aquí se impugna) el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo.²

En la ejecutoria no se precisa en qué momento dejaron de tener competencia las entidades federativas para legislar en materia de tortura, pero en reiterados asuntos, la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte consideran que es a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, es por ello, que formulo este voto para dejar en claro mi postura al respecto.

Esta precisión tiene asidero en la lectura textual de los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

"TERCERO. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

(énfasis añadido)

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir la "legislación general" en materia de tortura y

² La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete y entró en vigor el día siguiente, es decir el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.



otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en este tema, situación que es necesario precisar para evitar caer en incertidumbre y con ello en falta de seguridad jurídica.

La competencia de los Congresos locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación general emitida por el Congreso de la Unión, en junio de dos mil diecisiete y no antes.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la Ley General entró en vigor casi un año antes de la adición de la fracción de la norma local impugnada, por lo que, en atención a los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la legislatura del Estado de Baja California ya carecía de competencia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 57/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 819, con número de registro digital: 31181.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2022.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 7 y 12, en su porción normativa "o incapacitados" y 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

En su demanda, la Comisión accionante señaló que los primeros dos preceptos son violatorios del principio de igualdad y no discriminación, al continuar regulando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad desde un modelo asistencialista. Mientras que el restante, atenta contra el principio de seguridad jurídica al prever una causa de utilidad pública para efectos de ordenar



una expropiación, demasiado amplia y ambigua que permite su aplicación de forma discrecional.

Por unanimidad de once votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de los preceptos impugnados. En relación con los dos primeros, en suplencia de la deficiencia de la queja se advirtió que el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En lo que respecta con el tercer artículo, se determinó que vulneraba el principio de seguridad jurídica en los términos alegados por la Comisión accionante.

Coincido con la decisión alcanzada y con la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas impugnadas en relación con la falta de consulta a las personas con discapacidad.

Comentarios previos en relación con la consulta previa

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

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

¹ Al momento de votar por la invalidez tuvimos consideraciones distintas la Ministra Esquivel Mossa y la que suscribe, así como los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁵ En este último, el

⁴ Resueltas en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

⁵ Resueltas en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollan las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las



Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y, g) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁷

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁸ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita Ríos Farjat, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁸ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, así como de las Ministras Piña Hernández, la suscrita Ríos Farjat, a favor de que se



impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de esta fuerza del instrumento convencional, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte.*"

Una lectura empática de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit pudiera sugerir *prima facie* que son positivos para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan.⁹

requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, así como la Ministra Esquivel Mossa.

⁹ **Artículo 7.** Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los represen



Tales dispositivos, en esencia, establecen la necesidad de que las personas con discapacidad se encuentren representados en los procedimientos de expropiación que se les pudieran seguir. Entonces, al invalidar dichos preceptos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar los artículos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit contuviesen mandatos de protección para las personas con discapacidad, al establecer

tantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia."

"Artículo 12. Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit."



que deben comparecer en los procesos de expropiación a través de sus representantes legales.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹⁰ quizá sería mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de las normas, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los preceptos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe

¹⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 334, con número de registro digital: 31753.

¹¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2022.

En la sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil veintitres, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del artículo impugnado porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Fui la Ministra Ponente en este asunto, pero lo elaboré siguiendo el criterio mayoritario imperante en el Tribunal Pleno, cuyo sentido comparto así como la mayoría de las consideraciones; sin embargo, como he hecho en las decenas de precedentes sobre este tema, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

¹ De las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, la que suscribe, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente en la sesión.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



"Artículo 4

- "1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a: ...
- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández,



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁵ En este último, el Tribunal Pleno estableció que la partici-

Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebollo, Piña Hernández, la que suscribe, Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo



pación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y g) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participa la sociedad en favor de estas personas.



Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁷

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁸ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la que suscribe, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la que suscribe, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁸ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, así como la Ministra Esquivel Mossa.



porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, el Poder legislativo de Yucatán haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte.*"

Una lectura empática de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En esta fracción, en esencia, se establecen una serie de acciones que deben realizar los notarios públicos y su personal para atender a este sector de la población al momento de realizar actos notariales. Entonces, al invalidar dicho precepto, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?



Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar** la norma impugnada porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me conviene del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán contuviese avances fácticos, porque establecía la obligación de los notarios públicos de proporcionar apoyos, instrumentos y ajustes razonables, tales como braille, lectura fácil, pictogramas, dispositivos multimedia de fácil acceso, intérpretes, sistemas de apoyos a la comunicación oral o táctil, entre otros dispositivos que permitan la comunicación al momento de leer el acta notarial o escritura pública respectiva a las partes y a todos los que hubiesen intervenido en su otorgamiento.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁹ quizá sea mejor ordenar al Congreso local

⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos



a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de la norma, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹⁰

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; ..."

¹⁰ Por eso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisadamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del máximo tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 438, con número de registro digital: 31669.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 242 que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.



Por unanimidad de votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo que establece que la víctima tendrá derecho a nombrar un intérprete cuando no comprenda el español o tenga discapacidad auditiva; y de los artículos 1, 3, fracción X, 4, fracciones X, XI y XII, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo que disponen las acciones de asesoría jurídica para la defensa de los pueblos y de las comunidades indígenas, así como de la Unidad de Atención a Personas Indígenas. Lo anterior, porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que transgredió el artículo 2o. de la Constitución Política del país, así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²

Por otra parte, se desestimó la acción respecto del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo que señala que la Asesoría Jurídica Estatal está integrada por intérpretes y traductores lingüísticos, al no alcanzar la mayoría calificada para poder invalidarlo,³ puesto que solo una parte del Pleno consideró que la norma impactaba a estos grupos.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada, así como respecto del precepto que se desestimó.⁴

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

² El Tribunal Pleno sobreseyó respecto de los artículos 3, fracciones XI, XII y XIII; 4, fracciones XIII y XIV; y 5, fracción XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública por extemporáneos pues lo que se reformó fue únicamente el número de la fracción, así como el diverso 5, fracción XII, de la misma ley, por falta de argumento de inconstitucionalidad.

³ Mayoría de seis votos de la Ministra Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán a favor de invalidar el artículo 126. La Ministra Esquivel Mossa por la invalidez únicamente de la porción "*intérpretes o traductores lingüísticos*". La Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votamos en contra.

⁴ Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022**.



Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indí-

En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022**, el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

⁵ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la



genas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

(énfasis añadido).

Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



En términos generales, el Pleno había considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,⁷ que la falta de consulta era un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo para el efecto de que la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y en la aplicación de

⁷ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de esa entidad que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

- "1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a: ...
- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

Énfasis añadido.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí;⁹ la Ley para la Atención Integral de las Per-

⁹ Resueltas en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez



sonas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹⁰ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹¹ Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

¹⁰ Resueltas en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: **a)** previa, pública, abierta y regular; **b)** estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **c)** accesible; **d)** informada; **e)** significativa; **f)** con participación efectiva; y, **g)** transparente.

¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y las comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres que mencioné como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas va encaminado a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de Protección



de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.¹²

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹³ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁴

¹² Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería dicha consulta.

¹³ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y suscrita Ministra Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra.



En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁵ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que a pesar de la fuerza del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los

¹⁵ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.



propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática del artículo 134 de la Ley de Víctimas y de los diversos 1o., 3, fracción X, 4, fracción X, 5, fracción XIV, 22 párrafo segundo y 46 Bis al 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo pudiera sugerir *prima facie* que es positiva porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. En esta reforma, en esencia, se establecen cuestiones relacionadas con la asesoría jurídica y la defensa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos **es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa**, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar diversas disposiciones del decreto impugnado porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señalan las



propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el artículo 134 de la Ley de Víctimas y los diversos 1, 3, fracción X, 4, fracción X, 5, fracción XIV, 22 párrafo segundo y 46 Bis al 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo contuviesen avances fácticos, pues se agregan lineamientos sobre la defensa de los derechos de las víctimas, en específico, respecto de las personas indígenas y con discapacidad, así como la creación de una unidad de asesoramiento que estará enfocada en la atención de los casos de personas indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria,¹⁶ quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en

¹⁶ "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; ..."



situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹⁷

Es por ello por lo que mi voto en esta acción de inconstitucionalidad fue por invalidar únicamente ciertas porciones normativas que están dirigidas a los pueblos y a las comunidades indígenas, y a las personas con discapacidad. En particular, el artículo 134, párrafos primero, en la porción *"así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual"*, y segundo en la porción *"y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera"*, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, así como los artículos 1o. en la porción normativa que dice *"y de defensa de personas indígenas"*; 3, fracción X, en general; 4, fracciones X, XI, en la porción normativa *"de defensa de personas indígenas"*, y XII, en la porción *"en defensa de personas indígenas"*; 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, y la sección IV de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, conformada por los artículos 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinques, todos de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe

¹⁷ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Finalmente, considero importante señalar que, en el caso, consideré que el artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado del Estado de Quintana Roo que señala que la Asesoría Jurídica Estatal estará integrada por intérpretes o traductores lingüísticos que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas no impacta de forma directa a los pueblos y a las comunidades indígenas, así como a personas con discapacidad, pues a mi parecer se trata de una provisión genérica, la cual no está dirigida a estos grupos, sino que puede abarcar inclusive a personas extranjeras.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 105/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 33, Tomo I, enero de 2024, página 679, con número de registro digital: 32086.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2022.

En la sesión celebrada el cinco de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad,



promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 151 que reformó el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de la norma impugnada porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincidió con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹ que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

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

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación interna-

¹ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



cional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

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

Énfasis añadido

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,² que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada

² Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí³ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁴ En este último, el Tribunal Pleno estableció

³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las



que la participación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y, g) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁵ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁶

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁷ donde algunos

⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita Ríos Farjat, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁶ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y suscrita Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁷ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza del instrumento convencional el Poder Legislativo del Estado de Durango haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte.*"

Una lectura empática de la reforma al 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En este precepto, en esencia, se incorporaron disposiciones para lograr una educación inclusiva. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan



provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar la norma impugnada porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto impugnado que reformó el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango contuviese avances fácticos, porque se establecieron cuestiones tendientes a lograr una educación inclusiva, tales como la obligación de realizar ajustes a los programas de educación para canalizarlas, promover becas educativas y de capacitación, diseñar e implantar programas de formación y certificación de intérpretes y demás personal especializado en la difusión y uso conjunto del español y la lengua de señas, así como el sistema de escritura braille y otras tecnologías.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41,



fracción IV, de la ley reglamentaria,⁸ quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de diversos artículos contenidos en el Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de hecho, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda

⁸ "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; ..."



un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.⁹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 468, con número de registro digital: 31670.

⁹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 143/2017, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE NUEVE DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE.

1. En este asunto, una vez que el Tribunal Pleno declaró por unanimidad de once votos la invalidez con efectos retroactivos del artículo 9 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 932, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el 22 de septiembre de 2017 –porque al expedirlo el legislador local invadió indebidamente la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular lo relativo al proceso penal acusatorio y oral–, por mayoría de ocho votos se decidió hacer extensiva esa invalidez a tres disposiciones normativas más, a saber:
 - a) Al numeral 9 bis de esa misma codificación punitiva, modificado a través del citado Decreto 932;
 - b) Al ordinal 13 del Nuevo Código Penal para el Estado de Coahuila, publicado el 27 de octubre de 2017; y,
 - c) A la fracción I, apartado A del mencionado artículo 13, adicionada el 12 de abril de 2019.
2. Como anuncié en la sesión plenaria respectiva, el caso revestía singular relevancia, pues es la primera ocasión en que el Tribunal Pleno hace extensiva la declaratoria de invalidez a disposiciones normativas de un Código Penal diferente al que contenía el precepto originalmente cuestionado –me refiero a las identificadas con los incisos b) y c)–, el cual fue abrogado el 27 de octubre de 2017, precisamente con motivo de la publicación de un nuevo ordenamiento.
3. En ese sentido, hubiese sido interesante problematizar un poco más al respecto, a fin de establecer los lineamientos constitucionales específicos para hacer extensiva la citada invalidez a preceptos de un ordenamiento legal diverso.
4. No obstante, por economía procesal y en aras de salvaguardar la libertad personal de los gobernados –pues las normas cuestionadas inciden en los supuestos donde es factible decretar la prisión preventiva oficiosa–, voté a favor de la propuesta modificada.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 143/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 84, con número de registro digital: 29271.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 2020.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 149/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1. En sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 149/2021, en la cual se analizó el artículo 17, fracción V –en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso"–, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos expedido mediante el Decreto número tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de la citada entidad, el nueve de septiembre de dos mil veintiuno; así como el artículo 85-F, párrafo séptimo –en la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso"–, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos.
2. En el análisis, discusión, votación y aprobación de la acción de inconstitucionalidad, manifesté mi concurrencia en el considerando sexto, relativo al análisis de los artículos mencionados, al excluir de acceso al cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos, a quienes hubieren sido condenados por delito doloso; estudio que concluye en la invalidez de las porciones normativas porque son contrarias al derecho de igualdad.
3. Al respecto, ha sido criterio reiterado por la integración del Tribunal Pleno que este tipo de normas que establecen requisitos para el acceso a empleos o cargos públicos, similares al que se cuestiona hoy, se debe utilizar un test de mera razonabilidad; es decir, que conforme a dicha metodología, el análisis de las normas debe constar de la realización de dos pasos: 1) determinar si el requisito tiene una finalidad legítima; y, 2) establecer si la medida es adecuada para cumplir con ese fin.



4. Sin embargo, tal como lo he manifestado en todos los precedentes de los asuntos con temática similar, considero que debió aplicarse un examen de proporcionalidad de carácter estricto de los requisitos implementados (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual a mi parecer no se supera, pues las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso. Por tanto, si bien coincido con el sentido al que se arribó en el asunto, de declarar la invalidez de las normas, me aparto de la metodología empleada para arribar a tal conclusión.
5. Efectivamente, a mi parecer sí era factible realizar un test de escrutinio estricto, en función de que el último párrafo del artículo 1o. constitucional establece que queda prohibida toda discriminación motivada por cualquier otra causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y en el caso, las normas impugnadas establecen una distinción basada en una categoría sospechosa en tanto estigmatizan a las personas por la característica de haber sido condenadas por delito doloso.
6. Lo anterior, porque efectivamente se crea una categoría y agrupa a las personas que estén en esas circunstancias con el objeto de excluirlas del acceso al cargo público en igualdad de trato con quienes no tengan esa característica en su vida pasada. Entonces, si bien la calidad personal o las características aludidas en el precepto impugnado no corresponden al catálogo de categorías expresamente contempladas en el artículo 1o. constitucional, lo cierto es que sí refiere a una categoría sospechosa, al referir a una característica de quienes aspiren a un cargo público al agrupar, categorizar y estigmatizar, acarreado una situación pasada a una consecuencia de exclusión en el presente, lo que la agrupa a la persona con las condiciones mencionadas en un grupo de desventaja frente a quienes no tengan esa calidad en su vida pasada, luego la norma sí discrimina con base en una categoría sospechosa.
7. Conclusión a la que arribo en parte por las consideraciones y razonamientos en los diversos asuntos que ya he analizado y profundizado sobre el concepto de categorías sospechosas¹ y donde se ha afirmado que la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o dis-

¹ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, amparo directo en revisión 597/2017 y amparo directo en revisión 6606/2015.



criminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²

8. Así, por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas constituciones.³ Ahora bien, con el paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos,⁴ la jurisprudencia convencional y constitucional ha incluido,

² Cfr. Corte Constitucional de Sudáfrica. *Harksen v. Lane* No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

³ En el derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que 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.". El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.". El artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos establece que: "El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación."

En el derecho comparado, el artículo 13 de la Constitución colombiana (1991) establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.". El artículo 61 de la Constitución de Venezuela (1999) prevé que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.". El artículo 88 de la Constitución de Paraguay (1992) dispone: "De la no discriminación. No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado."

⁴ Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha establecido que en la interpretación histórica progresiva "deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden



por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa.⁵ Por otro lado, diversas constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil o el estado marital.⁶

9. La Constitución mexicana se encuentra en este último supuesto y reconoce, en su artículo 1o., un amplio catálogo de categorías sospechosas, dentro de las que, como ya se dijo, si bien no contempla expresamente los supuestos que

jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio." (Ver tesis jurisprudencial 61/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, Novena Época, mayo de 2000, página 13, de rubro: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."

Por otro lado, al realizar la interpretación evolutiva del contenido de un derecho humano, los tribunales constitucionales y los organismos internacionales autorizados hacen un análisis desde su propia jurisprudencia y también de forma comparativa. Así por ejemplo, la Corte Interamericana al hacer una interpretación evolutiva ha otorgado "especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas". [Cfr. Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 245. Ver también, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, párr. 83].

⁵ Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Comité de Derechos Humanos, "*Toonen versus Australia*", Comunicación No. 488/1992 (CCPR/C/50/D/488/1992), 4 de abril de 1994. Sentencia C-577/11 de la Corte Constitucional de Colombia. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁶ El artículo 9.3 de la Constitución Sudafricana (1994) establece que "el Estado no puede injustamente discriminar directa o indirectamente contra nadie con base en uno o más motivos, incluyendo raza, género, sexo, embarazo, estado marital, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, consciencia, creencia, cultura, idioma y nacimiento. (*The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.*)

El artículo 14.II de la Constitución boliviana (2009) establece que "el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona."



se analizaron en este asunto, sí indica que dentro del catálogo de categorías sospechosas puede considerarse cualquier otra que atente contra la dignidad humana, de ahí que considerar la calidad que tuvo la persona en el pasado para limitar y excluir del acceso a los derechos a una situación presente, por supuesto que trata de una distinción con base en una categoría sospechosa, en tanto categoriza a las personas por efecto de su pasado o historia de vida personal, exclusión que indiscutiblemente atenta con la dignidad humana al imponer una supresión que trasciende durante toda la vida de la persona.

10. Además, el principio de igualdad y no discriminación –ingresado en el dominio del *ius cogens*– permea todo el ordenamiento jurídico,⁷ por lo que cualquier tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁸ Por tanto, 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 incursos en tal situación.⁹
11. Así como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 8/2014,¹⁰ la discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos;¹¹ lo que observo sucede con las porciones normativas analizadas en tanto se dirigen a construir un significado social de exclusión de las personas que hubiesen, en el pasado, sido condenadas por delito doloso, lo que revela que la intención de la norma es crear una categoría de personas que toma en cuenta los hechos pasados de forma sobre inclusiva, trascendiendo con ello todos los efectos negativos de esa conducta a lo largo de toda su vida, lo que

⁷ Ver *Caso Atala Riffo y otras vs. Chile*, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, párr. 269.

⁸ Ver *mutatis mutandi*, *Caso Atala Riffo y otras vs. Chile*, ver también Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 268.

⁹ 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.

¹⁰ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión del once de agosto de dos mil quince.

¹¹ Cfr. Amparo en revisión 152/2013.



atenta directamente a la dignidad humana, por lo que sí se está ante una categoría sospechosa y por ende era factible realizar el test de escrutinio estricto.

12. Especialmente cuando se verifica que las porciones normativas en análisis resultan sobre inclusivas porque no distinguen siquiera la naturaleza de los delitos dolosos o antecedentes de la sanción, o si estas ya han cesado en todos sus efectos legales, lo que evidencia que la intención de la norma es simplemente de agrupar y categorizar a las personas con esa característica en el pasado, sin calibrar ni modular la trascendencia de la sanción a hechos presentes, por lo que la limitante no permite tampoco vislumbrar si la restricción obedece a una finalidad idónea para limitar el acceso al cargo al que se aspira ingresar, por lo que evidentemente las porciones normativas no superan un test de escrutinio estricto y por ende tampoco un simple test de razonabilidad.
13. Por tanto, al llegar a la misma conclusión de invalidez de las normas impugnadas, solamente expreso mi concurrencia en cuanto al método utilizado para llegar a la declaratoria de invalidez del artículo 17, fracción V –en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso"–, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos expedido mediante el Decreto número tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de la citada entidad, el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, así como del artículo 85-F, párrafo séptimo –en la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso"–, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 149/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1894, con número de registro digital: 31543.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2022.

1. En sesión de diecisiete de enero de do mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2022, promovida por la Comisión Nacional



de los Derechos Humanos. El objeto de estudio fueron los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán. Las porciones normativas impugnadas establecían el requisito de no ser deudora o deudor alimentario moroso para poder ser Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidato independiente y titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública de esa entidad, respectivamente.¹

2. Para resolver, el Pleno siguió el precedente establecido en las acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021, en las que se reconoció la validez de un requisito análogo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas para el Estado de Hidalgo. Al igual que en dichas acciones, el Pleno concluyó que los preceptos impugnados son constitucionales, decisión que comparto. Sin embargo, formulo el presente voto para separarme de la metodología utilizada en la sentencia y aclarar mi posición por la validez del requisito impugnado, tal como lo hice en mis votos concurrentes en las citadas acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021.
3. En su aproximación al asunto, la mayoría del Pleno estuvo de acuerdo en utilizar un "test de proporcionalidad en sentido amplio", sin embargo, considero que la metodología adecuada para analizar las porciones normativas reclamadas era un test de igualdad ordinario. En primer lugar, porque las normas agrupan y distinguen entre las personas por razón de su condición de ser deudor ali-

¹ **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán**

"**Artículo 15.** Requisitos para ser presidente de la comisión.

"Para ser designado presidente de la comisión, se deberá cumplir con los requisitos siguientes: ...

"**XI.** No ser deudor alimentario moroso. ..."

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

"**Artículo 55.** Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar: ...

"**II.** No ser deudor alimentario moroso. ..."

Código de la Administración Pública de Yucatán

"**Artículo 26.** Salvo disposición expresa establecida en este Código u otras leyes, para ser titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública se requiere cumplir con los requisitos siguientes: ...

"**VII.** No ser deudor alimentario moroso, y ..."



mentario; es decir, realizan una distinción usando esta característica jurídica para conceder y restringir un derecho, respectivamente. En segundo lugar, la intensidad del escrutinio de dicha distinción debe ser ordinaria porque a pesar de que la norma agrupa a un número determinado de personas, no se trata de un grupo que comparta características utilizadas históricamente para discriminarlo o excluirlo y, en ese sentido, no configura una categoría sospechosa.

4. Hecha esta aclaración, quiero exponer las razones medulares por las que, a mi parecer, las normas analizadas en este asunto superan un test ordinario de igualdad. Primero, coincido con el Pleno en que las norma persigue un fin constitucionalmente válido, pues buscan asegurar que los perfiles que aspiren a ocupar un cargo cumplan con determinadas calidades. Además, la medida resulta adecuada, pues la imposición de un requisito puede funcionar para que en un proceso de selección se escojan a las personas que cumplan con el perfil buscado. Sin embargo –y este es el elemento más importante– lo que a mi parecer salva la constitucionalidad de las normas es la temporalidad de la prohibición que impone el requisito. Me explico.
5. En el orden jurídico del Estado de Yucatán, la condición de "deudor alimentario moroso" viene definida en el artículo 25 de la Ley de la Fiscalía del Estado de Yucatán, el cual dispone que tal persona será aquella que "incumpla con la ministración de los alimentos a los que se encuentre obligado, por un período de noventa días naturales, consecutivos o no, y siempre que dicha obligación sea ordenada por un órgano jurisdiccional". Asimismo, dicho esta Ley establece un Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán y el mismo artículo 25 prevé la manera en que un deudor puede superar esta condición y ser removido del registro: acreditando ante el juez que ordenó su registro que ha cumplido con la totalidad del monto adeudado.²
6. En esta medida, el propio sistema jurídico del Estado de Yucatán abre la posibilidad para que la persona aspirante al cargo, que sea deudora morosa, pueda

² **Ley de la Fiscalía del Estado de Yucatán**

"Artículo 25. Del deudor alimentario.

"Se constituye deudor alimentario moroso aquella persona que incumpla con la ministración de los alimentos a los que se encuentre obligado, por un período de noventa días naturales, consecutivos o no, y siempre que dicha obligación sea ordenada por un órgano jurisdiccional.

"Cuando el deudor alimentario moroso acredite que ha cumplido con la totalidad del monto adeudado por pago de pensión por los que fue inscrito, podrá solicitar la cancelación del registro ante el mismo juez que lo ordenó. La Fiscalía hará la cancelación respectiva previa orden judicial, dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la orden de cancelación."



cumplir con su obligación mediante el pago de la deuda. Esto significa que la prohibición no es absoluta y/o insuperable, al punto de imposibilitar la aspiración a un cargo público a toda persona que alguna vez en su vida haya adeudado una cantidad por concepto de obligaciones alimentarias. Las normas buscan que se cumpla con dicha obligación para entonces poder contender para ocupar el cargo en cuestión y, precisamente por ello, existe una salvaguarda que posibilita superar el impedimento previsto. De ahí que no sea necesario emplear un escrutinio estricto en este caso y que el requisito supere un test de igualdad ordinario.

7. Respecto a este último punto quiero hacer una precisión. Conforme a mi criterio, por regla general los requisitos para acceder a un cargo público deben analizarse bajo estándares estrictos. Más aún aquellos que se fincan en condiciones individuales relacionadas con las personas candidatas. Así he votado ya en numerosos precedentes. Destacan entre estos los que imponen como condición para acceder a cargos el requisito el no haber sido sentenciado por algún delito determinado.

8. A mi juicio, esos casos hacen uso de una categoría sospechosa, pues el hecho de haber cometido un delito y haber compurgado una pena puede –y de hecho ha sido usado para– discriminar y estigmatizar a las personas que buscan reinsertarse en la sociedad. Por ello, ha sido mi criterio que se actualiza una categoría sospechosa por condición social y que debe emplearse, a diferencia del presente caso, un escrutinio estricto de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 289, con número de registro digital: 31871.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL 91/2019 Y SUS ACUMULADAS 92/2019 Y 93/2019.

En las sesiones públicas celebrada los días cuatro y ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resol-



vió los asuntos citados al rubro y analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco.¹

Al discutir el apartado sexto de la sentencia titulado **Análisis de constitucionalidad de los artículos 196 bis, 299 y 308 bis del Código Penal para el Estado de Tabasco** manifesté que compartía el sentido del proyecto, pero respetuosamente me separé de sus consideraciones por las razones que expondré a continuación.

En primer lugar, respecto a los artículos 196 Bis y 299,² la ejecutoria señaló que ambas disposiciones resultaban inconstitucionales pues establecían mecanismos restrictivos a la libertad de expresión. El hecho de que los tipos penales contemplaran los vocablos "impedir", "tratar de impedir" "cualquier medio" y "obstruir" permitiría que los operadores jurídicos criminalizaran cualquier acto de protesta. Como lo señalé en sesión, no comparto que las disposiciones vulneren necesariamente el principio de taxatividad y que éste sea el fundamento para declarar su invalidez.

En su exposición de motivos el legislador local señaló que las normas impugnadas tenían como finalidad proteger el patrimonio y el desarrollo económico del Estado. A pesar de que este es un fin legítimo, no debemos perder de vista que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para su obtención. Por

¹ El decreto fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

² Las disposiciones establecían lo siguiente:

"Artículo 196 Bis. Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

"Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."



este motivo, considero que la invalidez de ambas disposiciones se fundamenta en la violación al principio de mínima intervención penal ya que los vocablos empleados por el legislador resultan sobreinclusivos, pues su naturaleza es tan amplia que facultaría a los operadores jurídicos a sancionar conductas que no se relacionan con el fin perseguido por el legislador.

En lo que respecta al artículo 308,³ la ejecutoria sostuvo que la disposición vulneraba el derecho de libertad de expresión, en términos análogos a los expuestos en los párrafos anteriores, al utilizar el verbo "impedir". Considero que, a pesar del esfuerzo del legislador por otorgarle mayor especificidad al tipo penal y garantizar la finalidad perseguida, las conductas que pretende sancionar ya se encontraban previstas en el Código, lo que evidenciaría dos posibles parámetros de punibilidad sobre las mismas conductas, aspecto que claramente se opone al principio de legalidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 2037, con número de registro digital: 29875.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2021.

En sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de la Fiscalía General de la República; Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y

³ **Artículo 308 Bis.** Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."



Periodistas; Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En el considerando quinto, tema 3 de la sentencia, el Pleno por mayoría de ocho votos determinó declarar la invalidez de los artículos del 71 al 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República. Dichos preceptos establecían un régimen de responsabilidades administrativas y sanciones aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República. La comisión accionante sostenía que esos preceptos vulneraban el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque el sistema de faltas administrativas que regulaban se contraponía a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Federal.

Razones de la mayoría en cuanto al parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas y la declaración de invalidez.

En el **subapartado 3.1** se estableció el parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas, en el cual se advirtió que el Constituyente estableció un régimen general –y homogéneo– de responsabilidades para los servidores públicos, entre los cuales se contemplan aquellos adscritos a la Fiscalía General de la República, para lo cual instituyó una serie de principios y directrices básicas que deberá contener la ley general, con la única excepción puesta para los miembros del Poder Judicial de la Federación, quienes se ciñen a un régimen distinto.

Se concluyó que si bien el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer un régimen complementario y no paralelo de responsabilidades administrativas del personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, lo cierto es que el parámetro de regularidad constitucional se integra por el contenido de Título Cuarto, artículos 108 y 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 73, fracción XXXIX-V, del mismo ordenamiento, en relación con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se consideró que para armonizar el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República el Congreso de la Unión no puede determinar un régimen especial o de excepción,



sino un **régimen complementario** determinado a partir de las particularidades y las necesidades de un organismo de carácter federal con funciones sumamente específicas, siempre y cuando este no hubiera sido desarrollado ya por la Ley General y no se contraponga a su contenido. Sobre todo en aspectos como la clasificación de las faltas graves y no graves, las sanciones y los procedimientos ya determinados por el mismo Congreso Federal en la citada Ley General.

Bajo el parámetro anterior, en el **subapartado 3.2**, relativo a la inconstitucionalidad del sistema normativo previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, se estableció la inconstitucionalidad de dichos preceptos en atención a que el legislador federal al emitir el sistema de faltas administrativas que regulan las normas impugnadas, trastocó las competencias previstas en la legislación general pues, lejos de replicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a los supuestos de infracciones administrativas, las sanciones correspondientes y el procedimiento relativo (aspectos que corresponden de manera exclusiva a dicha ley), las modificó, lo cual evidencia su inconstitucionalidad. Lo anterior, dado que conforme al parámetro de regularidad constitucional aplicable en materia de responsabilidades administrativas, el Congreso de la Unión no puede alterar la clasificación de los supuestos de responsabilidad administrativa de forma diversa a los previstos en la Ley General, sino que, atendiendo a las necesidades y a las especificidades de las funciones que desempeñan las personas integrantes del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General, podrá establecer reglas complementarias para su personal.

En el caso voté a favor de la invalidez de los preceptos antes señalados. Sin embargo, considero necesario aclarar mi posición en cuanto al **tema 3.1**, relativo al parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas por lo que corresponde al régimen complementario en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República.

Régimen complementario en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República.

Si bien comparto el sentido de la sentencia en cuanto a que el parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República se integra por el Título Cuarto, artículos 108 y 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 73, fracción XXXIX-V, del mismo ordenamiento, en relación con la Ley General de Responsabilidades Administrativas,



respetuosamente no lo hago respecto a que para armonizar el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República el Congreso de la Unión puede determinar un **régimen complementario** determinado a partir de las particularidades y las necesidades de un organismo de carácter federal con funciones sumamente específicas, siempre y cuando este no hubiera sido desarrollado ya por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no se contraponga a su contenido, en razón de lo siguiente:

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado. En su artículo 108 establece quienes se reputarán como servidores públicos, entre los que se encuentran los miembros del Poder Judicial de la Federación, y los servidores públicos de los organismos a los que la propia Constitución Federal otorgue autonomía, entre otros.¹

El artículo 109, fracción III, de la Constitución, establece que 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. Se establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, y las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

De igual forma que la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de

¹ Artículo 108.-

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."



las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Federal establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la 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.

En el artículo 73, fracción XXIX-V,² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció la facultad de Congreso de la Unión 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.

De lo anterior, se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como servidores públicos a los miembros de los organismos que la Constitución Federal otorgue autonomía, entre los que se encuentran los miembros de la Fiscalía General de la República, a los cuales de conformidad al artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se les aplicara las sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sin exclusión específica respecto a dichos miembros.

En este sentido, es de considerar que no existe fundamento constitucional que permita a los miembros de la Fiscalía General de la República tener un régimen paralelo o distinto al régimen general de responsabilidades administrativas, ni tampoco un régimen complementario de responsabilidades administrati-

² " 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."



vas conforme al principio de especialización, a partir de las particularidades y necesidades de un organismo de carácter federal con funciones específicas. De lo contrario se podría generar que nuevas leyes federales establezcan un régimen especial en el que se tenga que determinar en qué ámbitos es competente la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en cuales no, lo que de suyo traería inseguridad jurídica, tanto para los destinatarios como para los órganos resolutores.

Lo anterior no implica ser contrario al criterio que he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 115/2017³ y 69/2019 sus acumuladas 71/2019 y 75/2019,⁴ relativo a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no obliga a que no pueda ampliarse el catálogo de conductas no graves, pues de los dictámenes del Constituyente Permanente las conductas son un mínimo de determinar aspectos subjetivos en materia de responsabilidades. En aquellos precedentes se trataba de Congresos locales que regulaban responsabilidades administrativas, lo que no acontece en el caso, pues fue el mismo Congreso de la Unión quien no solo adaptó las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas a la ley impugnada, sino que catalogó de forma distinta diversas faltas, para ser atendidas por los órganos internos de la Fiscalía, es decir, conductas que ya están (de algún modo) en la ley general, no reguló otras conductas, aunado a que tal como se precisó anteriormente, no existe fundamento constitucional que permita a los miembros de la Fiscalía General de la República tener un régimen paralelo o distinto al régimen general de responsabilidades administrativas, ni tampoco un régimen complementario de responsabilidades administrativas conforme al principio de especialización.

Por lo que, en este aspecto, el Congreso de la Unión no puede variar las responsabilidades administrativas, tipos penales ni los procedimientos y sanciones que se encuentran ya establecidas en el sistema anticorrupción en su conjunto. Es así que, respetuosamente me separo del régimen complementario de responsabilidades administrativas, es decir que se puede complementar las responsabilidades administrativas en otras normas federales mientras no se contraponga con la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Pues, tal como se analizó, del artículo 73, fracción XXIX-V y del Título Cuarto de la Constitución

³ Fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos, en lo relativo a declarar la invalidez del artículo 36, fracciones de la X a la XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

⁴ Falladas por el Tribunal Pleno el uno de marzo de dos mil veintiuno, por mayoría de 10 votos, en lo relativo a declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que una Ley Federal pueda desarrollar un sistema de responsabilidades administrativas.

Al margen de lo anterior, es de considerar que el régimen de responsabilidades administrativas es distinto al régimen disciplinario y de carrera de los miembros de la Fiscalía General de la República.

Lo anterior en atención a que en el régimen de responsabilidades administrativas tiene que ver con las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.

Así la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece de manera genérica como falta **no grave**, incumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, y de manera específica **las faltas que son calificadas como graves**, como los delitos de Cohecho; Peculado; Desvío de recursos públicos; Utilización indebida de información privilegiada; Abuso de funciones; Actuar bajo Conflicto de Interés; Contratación indebida; Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; Simulación de acto jurídico; Tráfico de influencias; Encubrimiento; Desacato; Nepotismo; Obstrucción de la justicia; Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana; y Omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Mientras que el régimen disciplinario para las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas y personas facilitadoras –rama de carácter sustantivo–,⁵ tiene que ver con el servicio profesional de carrera, así como los requisitos de acceso y permanencia, los cuales tienen que ver con reglas de comportamiento disciplinario que tienen los servidores públicos antes señalados.

Así, tal como se señaló anteriormente el régimen de responsabilidades administrativas es distinto al régimen disciplinario y de carrera de los miembros de la

⁵ Ley de la Fiscalía General de la República.

"Artículo 52. Formarán parte del servicio profesional de carrera todas las personas servidoras públicas de la Fiscalía General, dividiéndose en dos ramas, la primera de carácter sustantivo y estará integrada por las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas y personas facilitadoras; y una segunda de carácter administrativo, con personas encargadas de desempeñar actividades diversas de las sustantivas."



Fiscalía General de la República, lo cual no implica que se contrapongan. Es decir, pueden existir faltas graves o no graves de los servidores públicos, en las que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, y las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Mientras que el régimen disciplinario para las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas y personas facilitadoras –rama de carácter sustantivo– es distinto y no se contrapone al régimen de responsabilidades administrativas, pues en éste se determina las posibles irregularidades en que incurrieron los servidores públicos de carrera, es decir, en aspectos específicos que tiene que ver con su especialización, y de las cuales verifica las unidades de asuntos internos, para que cumplan con la parte sustantiva. Ello con independencia, si cometen conductas graves o no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 479, con número de registro digital: 31831.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2019.

En sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional indicada al rubro, en la cual se determinó invalidar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y obligar al legislador local a que legisle a efecto de hacer tales preceptos acordes al texto del inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, al considerar, en esencia, que existió una omisión legislativa absoluta por parte del legislador de aquella entidad ya que de las diversas reformas realizadas al artículo 115 constitucional y, en particular, la efectuada en mil novecientos noventa y nueve, dispuso un plazo de un año a partir de su entrada en vigor, para que las legislaturas locales



se ajustaran a su contenido; sin embargo, en el caso, los preceptos impugnados desatendieron a ese deber pues disponen reglas que son contrarias a la autonomía municipal pretendida con aquella modificación constitucional.

Si bien comparto la conclusión alcanzada por este Alto Tribunal en cuanto al vicio de inconstitucionalidad, respetuosamente difiero de algunas de las consideraciones expresadas en cuanto a la naturaleza del acto impugnado pues, en mi opinión, no se está en presencia de una omisión legislativa absoluta, sino de una de carácter relativo.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve realizada al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos buscó el fortalecimiento municipal al limitar la injerencia de las legislaturas locales en ciertos actos realizados por los ayuntamientos y, a efecto de homologar toda la normativa local, se otorgó el plazo de un año a los Congresos locales a efecto de ajustarse a lo previsto en aquella modificación.

El treinta de junio del año dos mil se realizó una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en la que –en lo que interesase realizaron diversas adiciones al artículo 114 de ese ordenamiento.

No obstante la reforma precisada, la Constitución de aquella entidad conservó en su texto, lo previsto en los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115.¹

El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, el Síndico del Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, promovió controversia constitucional en la que demandó la omisión legislativa "de carácter absoluto" de no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí a lo establecido en el diverso 115,

¹ "ARTÍCULO 57. Son atribuciones del Congreso:

"I. ...

"XXXI. Autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento;

"XXXII. Autorizar las concesiones que otorguen los ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; ..."

"ARTÍCULO 115. Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho.

"Aprobado el presupuesto municipal de egresos por el Cabildo, se dispondrá por el Presidente Municipal su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar el quince de enero de cada ejercicio anual."



fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la propia Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

El Pleno determinó la existencia de la omisión legislativa absoluta respecto de los artículos impugnados, al estimar que, efectivamente, el legislador local del Estado de San Luis Potosí incumplió el deber de adecuarse en el plazo de un año, a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y, a partir de ello, se invalidó el contenido de las normas controvertidas a efecto de vincular al legislador de la entidad a legislar a efecto de hacer congruente el contenido de esos preceptos, con el artículo 114 de su Constitución local y el diverso 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, derogando las porciones normativas contrarias a esos preceptos.

Lo anterior, al estimar que en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve se estableció un plazo de un año a partir de su publicación para que los Congresos locales ajustaran su contenido. En el caso, era evidente que ese periodo había sido sobrepasado pues en los artículos impugnados se conservan reglas que reflejan que no se realizó el ajuste respectivo, por lo que al estar frente a un acto de carácter omisivo, la oportunidad de la controversia constitucional se actualiza de día a día mientras subsista el no actuar de la autoridad; ello, conforme a la jurisprudencia P./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, Registro 183581, Página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

En mi opinión, dadas las particulares presentadas, estamos ante un caso *sui generis* en el cual no se trata de una omisión legislativa absoluta, sino de una de carácter relativo, según explico enseguida.

El Tribunal Pleno ha distinguido las omisiones legislativas entre las absolutas y las relativas, siendo las primeras cuando el órgano correspondiente no ejerce su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; en cambio, las relativas implican el ejercicio de la potestad legislativa pero realizado en forma deficiente, errónea o inadecuada.² En el caso,

² "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.". Época: Novena Época, Registro: 175872, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 11/2006, Página: 1527.



es cierto que el legislador del Estado de San Luis Potosí omitió reformar el contenido de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII y 115 de la Constitución de esa entidad, pero también lo es que el treinta de junio de dos mil se realizó una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en la que se realizaron diversas adiciones al diverso 114, las cuales son congruentes y atienden a lo establecido en el numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, lo que genera que el caso que nos ocupa resulte particular y *sui generis* es que el legislador local realizó una reforma constitucional en la que en el artículo 114 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí atendió a la diversa reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve pero, por otra parte, omitió modificar el contenido de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII y 115 de la Constitución de esa entidad, siendo que lo impugnado en forma específica y destacada en la presente controversia fue la omisión de adecuar tales preceptos al texto fundamental.

Ahora bien, en mi opinión, no se está en presencia de una omisión legislativa de carácter absoluto pues claramente el legislador del Estado de San Luis Potosí realizó un acto legislativo positivo; es decir, ejerció su potestad legislativa lo cual materializó en la reforma de treinta de junio de dos mil a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, actuar con el cual se configura una omisión legislativa relativa ya que la modificación efectuada resulta incompleta al no haberse modificado la totalidad de normas necesarias para atender al mandato del texto constitucional federal.

Luego, al estimar que se trata de una omisión legislativa relativa en la que hubo una norma como resultado del ejercicio de la potestad legislativa, el estudio de la oportunidad de la presente controversia constitucional debió partir precisamente del momento en que realizó la reforma correspondiente, a efecto de constatar si el legislador local, al ajustar el artículo 114 de su Constitución a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendió cabalmente (en todo el contenido de su norma local) al contenido de la reforma respectiva; es decir, verificar si el ejercicio de la potestad legislativa ejercida se adecua o no al mandato impuesto.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 109/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 138, con número de registro digital: 29735.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2019 Y SUS ACUMULADAS 92/2019 Y 93/2019, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN TABASCO, EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco, el partido político Movimiento Ciudadano y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se impugnaron diversos artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco.

En esta sentencia el Tribunal Pleno invalidó los artículos 196 Bis, 299, 308 y 308 Bis del Código Penal local, los cuales contenían los tipos penales y las sanciones correspondientes a los delitos de obstrucción de trabajos u obras privadas; obstrucción o interrupción del servicio público de comunicación, así como obstrucción del libre tránsito para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas. En cambio, estimó que debía reconocerse la validez de los artículos 196 y 307, los cuales se refieren a los delitos de extorsión e interrupción del servicio público de comunicación mediante la destrucción o daño de vías de comunicación, respectivamente.

Presento este **voto concurrente**, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario y con la inconstitucionalidad de los artículos 196 Bis, 299, 308 y 308 Bis, en relación con algunos de estos preceptos lo hice por razones distintas y, en otros, considero importante explicar con mayor profundidad las razones que me condujeron a sostener su invalidez.

1. Inconstitucionalidad de los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal de Tabasco

En cuanto a los **artículos 196 Bis y 299**¹ –los cuales contenían los tipos penales y las sanciones correspondientes a los delitos de obstrucción de obras públicas

¹ **Código Penal de Tabasco**

"Artículo 196 Bis. Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



y privadas– el Tribunal Pleno consideró que los mismos eran violatorios de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de reunión y protesta social, pues si bien perseguían un fin constitucional legítimo, el mecanismo que utilizó el legislador para alcanzar dicha finalidad no fue el menos restrictivo. En concreto, la mayoría consideró que tales normas no eran idóneas ni necesarias para inhibir la obstaculización de ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, pues los tipos penales eran tan abiertos que podían llegar a criminalizar actos de protesta social y expresiones legítimas.

Por otra parte, respecto del **artículo 308 Bis**,² el cual sancionaba penalmente a quien extorsionara, coaccionara, intentara imponer o impusiera cuotas, e impidiera total o parcialmente el libre tránsito para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, la mayoría consideró que el mismo tenía "los mismos vicios de invalidez" que los artículos anteriores, pues también en este caso el legislador utilizó expresiones indefinidas que hacían que el tipo fuera sobreinclusivo. Además, el Pleno consideró que el precepto contemplaba diversas conductas que ya se encontraban sancionadas en otras disposiciones, lo que resultaba violatorio del principio de seguridad jurídica.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.

"..."

Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

² **Código Penal de Tabasco**

Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coaccione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."



Como adelanté, coincido en que tales preceptos son inconstitucionales. Sin embargo, en cuanto a los **artículos 196 Bis y 299**, además de que: **i)** se debió profundizar en las razones que justifican el reconocimiento expreso de un derecho fundamental a la protesta pacífica, así como en su contenido y alcance, **ii)** no comparto la forma en la que la mayoría aplicó el *test de proporcionalidad* en el caso concreto. Asimismo, en lo que respecta al **artículo 308 Bis**, considero que: **iii)** el mismo es inconstitucional, porque resulta extremadamente ambiguo y, por tanto, violatorio el principio de taxatividad, y no porque adolezca de "los mismos vicios de invalidez" que los artículos 196 Bis y 299, como se refiere en la sentencia.

Las razones que me llevan a sostener dicha opinión en relación con este punto son las siguientes:

i) Reconocimiento y contenido del derecho fundamental a la protesta social pacífica

En cuanto al *derecho fundamental a la protesta social pacífica*, coincido plenamente con la sentencia en que, si bien es cierto que las comisiones accionantes no lo hicieron valer (pues se limitaron invocar los derechos a la libertad de expresión, de reunión y a la seguridad jurídica), su análisis y reconocimiento expreso por parte del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de ser impostergable, resultaba indispensable para la solución del asunto.³

Como se señala en la sentencia, el derecho fundamental a la protesta es un derecho *implícito*⁴ en nuestro orden constitucional que deriva del ejercicio de varios

³ Es cierto que esta no es la primera vez que la Suprema Corte se enfrenta a temas relacionados con el derecho de las personas a manifestarse o protestar pacíficamente. Como advierte el proyecto, en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 se analizó una norma de la Ley de Movilidad del D.F. que establecía como requisito para la realización de cualquier tipo de concentración humana (como marchas) dar aviso a Seguridad Pública con 48 horas de anticipación. Sin embargo, en ese caso el Pleno utilizó como parámetro el derecho a la libertad de expresión y de reunión.

⁴ En un sentido similar se ha pronunciado un sector de la doctrina comparada al señalar que: "El derecho de protesta no sólo existe, sino que está expresamente reconocido por la Constitución Nacional y por los tratados internacionales universales y regionales de Derechos Humanos, pues necesariamente está implícito en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18, Declaración Universal de Derechos Humanos), en la libertad de opinión y de expresión (art. 19) y en la libertad de reunión y de asociación pacífica (art. 20)". Zaffaroni, E. Raúl, "*Derecho penal y protesta social*", en Bertoni, Eduardo (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina*, CELE, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2010, p. 5.



derechos fundamentales, como son: el derecho a la libertad de expresión (artículos 6 y 7 de la Constitución General y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), el derecho de reunión (artículos 9o. de la Constitución General y 15 de la Convención Americana), el derecho a la participación política (artículos 35 de la Constitución General y 23 de la Convención Americana), la libertad de asociación (artículos 9 de la Constitución General y 16 de la Convención Americana) y en algunos casos, incluso, el derecho de huelga (artículos 123 de la Convención Americana y 8 del Protocolo de San Salvador), la protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales ("DESCA"), entre otros.⁵

En cuanto a su *contenido*, el derecho fundamental a la protesta social protege el derecho individual o colectivo de todas las personas a expresar públicamente sus ideas, visiones o valores de disenso, oposición, crítica, denuncia o reivindicación, para lo cual pueden recurrir a diferentes tipos de estrategias, como marchas, concentraciones en espacios públicos o los llamados cortes de ruta,⁶ siempre y cuando se haga de manera *pacífica*.

En ese sentido, es importante tomar en consideración que algunas formas de protesta pueden generar válidamente disrupción en la vida cotidiana como una forma de visibilizar propuestas o amplificar voces.⁷ Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "(e)s preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación en la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho."⁸

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el derecho a la protesta no solo abarca expresiones de crítica contra el Estado, sino también hacia *actores*

⁵ De hecho, el artículo 9o. de nuestra Constitución, al regular el derecho de asociación y de reunión, establece en su segundo párrafo que "(n)o 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 ...", lo que permite sostener que nuestro sistema constitucional garantiza el derecho de todas las personas a "**protestar**."

⁶ CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, para. 56; Comité de Derechos Humanos, *Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020, párrafo 7.

⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19, Septiembre 2019, párrafo 13.

⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Op. Cit.*, 9, párrafo 155.



privados, pues también en estos casos las protestas pueden expresar reclamos u opiniones sobre asuntos de "interés público". Como ha destacado la CIDH, esto puede ocurrir por ejemplo en el caso de manifestaciones que denuncian los daños ambientales o la contaminación que pueden resultar de la actividad de grandes empresas extractivas, así como del funcionamiento de emprendimientos que producen impactos en los territorios.⁹

Con todo –y como también se destaca en el fallo– se debe destacar que el derecho a la protesta **no es un derecho absoluto**. Al igual que otros derechos fundamentales, la protesta pacífica tiene *límites internos* que acotan su supuesto de hecho (es decir, las conductas que están amparadas *prima facie* por el derecho) y, por otro, admite *restricciones* a su ejercicio en función de otros derechos fundamentales y bienes públicos.¹⁰

Respecto a los *límites internos*, uno de los más importantes es que debe tratarse de protestas "**pacíficas**", de tal suerte que las protestas violentas no están amparadas ni siquiera *prima facie* por este derecho. Con todo, y esto me parece importante, como ha destacado el Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe tomarse en consideración que el término "violencia" –en el contexto de las manifestaciones y protestas– debe entenderse de forma acotada: "En el contexto del artículo 21, la 'violencia' suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes. Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye 'violencia.'"

Dicho en otras palabras, el término "violencia" no debe ser entendido como *cualquier* acto de incomodidad o molestia. Además, si bien es cierto que no siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, existe una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas.

En cuanto a las *restricciones*, tal y como sucede con otros derechos no absolutos, el derecho a la protesta pacífica también puede ser limitado cuando *colisiona* con otros derechos o bienes públicos de igual o mayor valor, como son el derecho a la salud, la seguridad nacional, entre otros.¹¹ Como ha señalado

⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Op. Cit.*, párrafo 13.

¹⁰ Sobre este punto véase Barak, Aharon, *Proporcionalidad: Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra, Lima, 2017, p. 57.

¹¹ Tanto la libertad de expresión, como el derecho de reunión, la libertad de asociación y los derechos de participación política, admiten ser restringidos para tutelar los derechos de terceros, la



el Comité de Derechos Humanos, no es *per se* incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos restringir o limitar las protestas cuando, por ejemplo, "hay un brote de una enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas,"¹² Con todo, al igual que con otros derechos, para que las restricciones al derecho a la protesta sean válidas es necesario que las mismas cumplan los requisitos establecidos en la doctrina de esta Suprema Corte para restringir derechos fundamentales, como son: **1)** que estén previstas en ley y **2)** que persigan un fin constitucionalmente válido, sean idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. *En otras palabras, las restricciones deben cumplir con el principio de legalidad y superar un test de proporcionalidad.*

Además, como recientemente ha señalado la CIDH, al realizar dicho examen debe tomarse en consideración que *"el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción"*. De igual forma, debe tenerse presente que la protección de los derechos y libertades de otros *"no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas"* y que *"la aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas es inherentemente desproporcional, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso concreto."* (cursivas añadidas)¹³

Ahora bien, aunque no se aborda directamente en la sentencia, me parece importante destacar que el reconocimiento por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un derecho fundamental a la protesta social pacífica **no es una cuestión trivial o redundante, sino que sienta un importante precedente para nuestro orden democrático y constitucional por varias razones.**

En primer lugar, **con este precedente se fortalece la concepción participativa y deliberativa de nuestra democracia.** Como ha destacado la doctrina especializada, "en una democracia representativa, la única alternativa con la que cuentan los ciudadanos para cambiar el rumbo de las cosas es la de protestar y quejarse frente a las autoridades. Si se socava dicha posibilidad, la democracia representativa se convierte en una oligarquía o plutocracia, es decir, la democracia llega a su fin."¹⁴

seguridad o el bien común. Véase artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución y 13, 15, 16, 23 y 32 de la CADH.

¹² Comité de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, párrafo 45.

¹³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Op. Cit.*, párrafos 32 y 45.

¹⁴ Gargarella, Roberto, *El derecho a la protesta: El primer derecho*, Ad-Hoc, Argentina, 2005, p. 60.



Ello es así, máxime si se toma en consideración que, si bien es cierto que en nuestras democracias existen diversas vías institucionales para plantear peticiones o inconformidades ante la autoridad, en no pocas ocasiones tales vías suelen ser inaccesibles para ciertos grupos de la población, sobre todo para los más marginados. Por esa razón, algunos autores han destacado que el derecho fundamental a la protesta, especialmente en contextos de marcada desigualdad, no es un derecho más, sino el "**primer derecho**". Se trata, en definitiva, del "**derecho a exigir la recuperación de los demás derechos**."¹⁵

Otra razón que a mi juicio justifica el reconocimiento de este derecho es que, **si bien es cierto que el derecho a la protesta pacífica está íntimamente vinculado con la libertad de expresión y de reunión**¹⁶ (los cuales fueron invocados por las comisiones accionantes), **no se agota en tales principios**. Como ha destacado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la protesta social suele involucrar el ejercicio de muchos otros derechos, como son: *el derecho a la participación política, la libertad de asociación, el derecho de huelga, la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, entre otros.¹⁷

En ese sentido, me parece que, reconocer expresamente un derecho fundamental a la protesta social pacífica da mucha más claridad sobre la problemática y lo que verdaderamente se discute y protege en este caso. Lo anterior es así, pues es evidente que el problema de varios de los tipos penales impugnados en este caso no es sólo que restringen los derechos de expresión y reunión, sino fundamentalmente que permiten *criminalizar* ejercicios legítimos de protesta social.

En esa misma línea, me parece que **con el reconocimiento de este derecho se evitan algunas limitaciones y confusiones conceptuales en las que ha incurrido esta Suprema Corte con anterioridad al analizar casos similares**.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 19.

¹⁶ En esa línea se ha pronunciado, por ejemplo, la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, quienes en la publicación denominada "Protesta social y derechos humanos: Estándares internacionales y nacionales", refieren que: "El derecho a la protesta social es una conjugación que se desprende del derecho a la libertad de expresión y del derecho a reunión."

¹⁷ Véase en ese sentido Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos invocados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, OEA/Ser.LN/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre 2019, pp. 11-14.



En el amparo directo en revisión 1204/2005,¹⁸ por ejemplo, una integración anterior de la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que el artículo 194 del Código Penal del Estado de México, el cual sancionaba "al que dolosamente obstaculice una vía de comunicación o la prestación de un servicio público local de comunicación o transporte", no era violatorio del derecho a la reunión previsto en el artículo 9 de la Constitución, toda vez que para el acreditamiento del delito "basta la intervención de un solo sujeto activo"; es decir, "no tienen que reunirse varias personas para obstaculizar dolosamente una vía de comunicación o la prestación de un servicio público local de comunicación o de transporte."¹⁹

En otras palabras, la Primera Sala entendió que el tipo penal impugnado en ese caso (el cual, por cierto, era muy similar al artículo 308 invalidado en este asunto) no era inconstitucional, toda vez que el derecho de reunión sólo ampara conductas colectivas y no individuales. Con lo cual, la Primera Sala indirectamente sostuvo que las protestas realizadas por una sola persona no gozan protección constitucional.

En ese sentido, me parece que este tipo de limitaciones y confusiones conceptuales pueden evitarse en adelante si se asume –como reconoció en este caso el Tribunal Pleno– que el derecho a la protesta va más allá del derecho de reunión y que el mismo, al implicar el ejercicio de diversos derechos individuales (como la libertad de expresión y el derecho a la participación política) puede ser ejercido, no sólo de forma colectiva, sino también de forma individual.

¹⁸ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta y uno de agosto de dos mil cinco, por unanimidad de votos, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁹ De dicho asunto derivó la tesis 1a. CXLII/2005 de rubro y texto siguiente: "ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN Y A LOS MEDIOS DE TRANSPORTE. EL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE REUNIÓN. La garantía de libertad de reunión contenida en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en el derecho de reunirse o congregarse para cualquier objeto lícito y de manera pacífica, por lo que su finalidad no puede estar en pugna con las buenas costumbres y las normas de orden público. En congruencia con lo anterior, se concluye que el artículo 194 del Código Penal del Estado de México, al tipificar el delito de ataque a las vías de comunicación y a los medios de transporte, no viola la citada garantía constitucional, toda vez que para su acreditamiento basta la intervención de un solo sujeto activo, es decir, no tienen que reunirse varias personas para obstaculizar dolosamente una vía de comunicación o la prestación de un servicio público local de comunicación o de transporte; por lo que no existe vinculación alguna entre la determinación del legislador local de sancionar penalmente la conducta señalada y el derecho fundamental aludido."



Finalmente, me parece que reconocer expresamente un derecho a la protesta **puede contribuir al diálogo jurisprudencial con otros tribunales constitucionales de la región, así como con otros órganos internacionales que también han reconocido expresamente dicho derecho**, como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,²⁰ la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Colombia,²¹ el Tribunal Constitucional de Perú,²² entre otros.

ii) Aplicación del test de proporcionalidad a los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal de Tabasco²³

Como ya referí, en este caso la mayoría consideró que los artículos 196 Bis y 299 –los cuales contenían los tipos penales y las sanciones correspondientes a los delitos de obstrucción de obras públicas y privadas– son violatorios de los derechos de protesta, reunión y libertad de expresión, toda vez que si bien persiguen un fin constitucional legítimo (la protección del patrimonio y el desarrollo económico del Estado), se trata de medidas que no resultan idóneas o necesarias para alcanzar dicha finalidad. Ello, pues los tipos penales resultan tan abiertos y sobreinclusivos que pueden llegar a criminalizar actos de protesta y expresiones legítimas. Razón por la cual –se dice en la sentencia–

²⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*

²¹ De la Corte Constitucional véase las CC 281/17; de la Corte Suprema, véase la STC7641-2020.

²² *Cfr.* Tribunal Constitucional de Perú, Expediente 0009-2018-PI/TC, párr. 75.

²³ **Código Penal de Tabasco**

"Artículo 196 Bis. Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.

"..."

"Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."



las normas "no cumplen con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad."

Al respecto, coincido con la mayoría en que las normas son contrarias al derecho a la protesta pacífica y los derechos que éste implica (como el derecho de reunión y la libertad de expresión) pues no superan un *test de proporcionalidad*. Sin embargo, disiento de la manera en la que se aplicó dicho test en la sentencia, pues a diferencia de la mayoría, **considero que las medidas impugnadas son inconstitucionales porque no satisfacen las gradas de necesidad y proporcionalidad, y no porque no resulten idóneas, como señala la sentencia.**

Para empezar, es importante recordar que de acuerdo con la doctrina que ha venido construyendo esta Suprema Corte el examen de constitucionalidad de una medida legislativa se compone de dos grandes etapas.²⁴ En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho en cuestión. En caso de que la conclusión sea positiva, entonces debe pasarse a otro nivel de análisis, en el cual debe examinarse si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. En este punto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda del *test de proporcionalidad*.

Así, de acuerdo con dicha metodología, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: **(i)** que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; **(ii)** que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; **(iii)** que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, **(iv)** que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.²⁵

Pues bien, siguiendo dicha metodología, considero que en este caso **los artículos 196 Bis y 299 efectivamente inciden en el contenido *prima facie* del dere-**

²⁴ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

²⁵ Ídem.



cho a la protesta pacífica y los derechos que éste implica, pues en ambos casos las normas sancionan a quien impida o trate de impedir *por cualquier medio* la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, así como a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de tales trabajos u obras.

Efectivamente, al prohibir *cualquier acción* que impida la ejecución de obras privadas o públicas –incluso sin violencia–²⁶ dichos preceptos también pueden servir para sancionar penalmente a aquellas personas que, al realizar de forma pacífica una marcha, una concentración pública o corte de ruta (conductas que, como se dijo, están amparadas *prima facie* por el derecho a la protesta), impidan la realización de dichos trabajos u obstruyan el acceso de personal o maquinaria para su realización (recordemos que los tipos penales comprenden "cualquier medio").

Consecuentemente, lo que ahora debe determinarse es si tales restricciones cumplen con el principio de legalidad y si superan un test de proporcionalidad.

En cuanto al **principio de legalidad**, considero que tales preceptos sí cumplen con dicho requisito, pues se trata de normas contenidas en leyes en sentido formal y material. Efectivamente, dichas normas fueron expedidas por el legislador del Estado de Tabasco y se encuentran contenidas en el Código Penal. Además, aunque las normas impugnadas abarcan relativamente una gran cantidad de supuestos, no me parece que su redacción sea extremadamente vaga o ambigua, al grado de violar el *principio de taxatividad* en materia penal.

En efecto, es importante no confundir la "vaguedad" de una disposición normativa con su potencial "sobreinclusión". Aunque es verdad que dichos conceptos en ocasiones suelen traslaparse, no son idénticos. Una disposición puede ser suficientemente clara y no violar el principio de taxatividad, pero aun así considerarse *sobreinclusiva* porque abarca más supuestos de los que debería. Incluso, en la jurisprudencia comparada suele distinguirse entre ambos conceptos con las doctrinas de "*void for vagueness*"²⁷ y "*overbreadth*".²⁸

Me parece importante hacer esta precisión pues, como explicaré más adelante, si bien considero que las normas impugnadas ciertamente resultan *sobreinclu-*

²⁶ Esto se corrobora si se toma en consideración que, de acuerdo con el último párrafo de ambos preceptos, la "violencia" es una agravante, no un elemento del tipo base.

²⁷ Cfr. *Vagueness doctrine*, Legal Information Institute, Cornell Law School.

²⁸ Cfr. *United States v. Stevens*, 559 U.S. 460, 473 (2010).



sivas en tanto criminalizan ejercicios legítimos de protesta, estimo que en este caso tal circunstancia no se traduce en una vaguedad extrema que viole el principio de taxatividad, sino que más bien impacta en la evaluación de la *necesidad* de la medida a la luz del test de proporcionalidad.

Precisado lo anterior, lo siguiente que debe evaluarse es si la medida cumple con los requisitos del **test de proporcionalidad**. Como ya adelanté, considero que las normas impugnadas no superan dicho test, pues si bien persiguen un fin legítimo y pueden considerarse idóneas para alcanzar dicha finalidad, no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

En cuanto al **fin legítimo**, coincido con la mayoría en que de la exposición de motivos es posible constatar que la reforma a los artículos 196 Bis y 299 tuvo por objeto asegurar la propiedad, la inversión privada en el Estado, así como fortalecer la industria nacional y extranjera, sancionando a quienes intenten impedir obras.²⁹ Tales fines son legítimos en tanto que, tanto la Constitución en su artículo 27, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 21, reconocen el derecho a la propiedad privada. Además, en cuanto al fin consistente en el desarrollo económico, el mismo se encuentra expresamente previsto en el artículo 25, párrafo noveno, de la Constitución y está íntimamente vinculado con la satisfacción de otros derechos fundamentales como los DESCA. Por tanto, lo que ahora debe analizarse es si la medida es idónea, necesaria y proporcional en relación con tales fines.

En lo que respecta a la **idoneidad** de la medida, a diferencia de la mayoría, considero que las normas impugnadas sí cumplen con dicha grada. Para empezar, no hay que olvidar que, de acuerdo con la doctrina que ha venido construyendo este Alto Tribunal, para que una restricción a derechos fundamentales cumpla con la grada de idoneidad basta con que la medida tienda a alcanzar *en algún modo y en algún grado* los fines perseguidos por el legislador.³⁰ Es decir, no es necesario que la medida cumpla siempre y en todos los casos una finalidad constitucionalmente legítima.

²⁹ En el Decreto por medio del cual se expidió la reforma se estableció que estos tipos penales buscan "asegurar la inversión privada en el Estado, fortaleciendo el arraigo de la industria nacional y extranjera, como un mecanismo que permitirá recuperar el buen vivir de las personas, mediante el acrecentamiento de mayores y mejores oportunidades de empleo, contribuyendo significativamente al logro de los objetivos trazados por la presente administración para abatir los altos índices de rezago, pobreza y marginación, así como incentivar exponencialmente el desarrollo económico de Tabasco consolidando su competitividad". Decreto 115, 29 de julio del 2019, pág. 5.

³⁰ Tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



Así pues, dado que en este caso las normas impugnadas prohíben todas las conductas que impidan u obstaculicen la realización de obras públicas o privadas, así como el acceso de maquinaria para su realización, *difícilmente puede sostenerse que las mismas no contribuyen en ningún modo ni en algún grado a la satisfacción de los fines propuestos por el legislador*. A mi juicio –y a diferencia de lo que implícitamente se sostiene en la sentencia– es evidente que dicha prohibición puede ser *razonablemente útil* para proteger el patrimonio o favorecer la inversión en el Estado, al menos en algún modo y en algún grado. Cuestión distinta es que, a pesar de ser idóneas, las mismas no sean necesarias o proporcionales.

Pues bien, esto último es precisamente lo que a mi juicio sucede en el caso. Efectivamente, aunque desde mi perspectiva las medidas en cuestión pueden considerarse suficientemente idóneas, **las mismas no cumplen con el requisito de necesidad pues no constituyen el medio menos restrictivo para alcanzar el fin constitucional buscado por el legislador**. Ello es así, pues al prohibir de forma *absoluta* todas las conductas que impliquen la paralización u obstaculización de obras públicas y privadas, así como el acceso de maquinaria para su realización, el legislador local perdió de vista que tales consecuencias pueden producirse por diferentes razones y diversas formas, muchas de ellas amparadas por el derecho fundamental a la protesta.

En efecto, el legislador local perdió de vista que la paralización u obstrucción de obras puede realizarse tanto de forma injustificada y violenta, o bien, con motivo de una protesta pacífica. En el primer caso –por ejemplo, cuando se recurre a la violencia física o moral para evitar la realización de este tipo de obras– el recurso al derecho penal podría ser una medida necesaria, en tanto que tales actos pueden atentar gravemente contra ciertos bienes jurídicos importantes. Sin embargo, en el segundo caso –esto es, cuando la paralización o bloqueo deriva del ejercicio del derecho a la protesta pacífica realizada, por ejemplo, a través de una marcha o un corte de ruta– el derecho penal de ninguna manera puede considerarse una medida estrictamente necesaria.

Como señalé anteriormente, el derecho a la protesta implica cierta tolerancia por parte del Estado y de los particulares frente a cierto nivel de perturbación en la vida cotidiana, por ejemplo, en relación con el tráfico y las actividades económicas, entre otras, por lo que dichas acciones no pueden ser criminalizadas cuando se realizan de forma pacífica. En un sentido similar se ha pronunciado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, quien en diversas ocasiones ha referido que *"resulta en principio inadmisibles la pena-*



*lización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión.*³¹

Asimismo, no debe perderse de vista que la criminalización de este tipo de conductas no sólo es un recurso innecesario, sino que además puede tener consecuencias devastadoras en una sociedad democrática. Como ha señalado la referida Relatoría Especial de la CIDH:

"Los procesos y sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio ("*chilling effect*") sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión.

"...

"La criminalización de personas que participen en manifestaciones públicas o que las lideren no solo tiene impacto sobre el derecho de libertad de expresión y reunión, sino también efectos graves y sistémicos sobre el ejercicio de los derechos de libertad de asociación y de participación política. En particular, la criminalización genera una serie de impactos sobre el libre funcionamiento y articulación de las organizaciones, partidos políticos, sindicatos, redes, movimientos u otros grupos a los que pertenecen las personas imputadas."³²

Además, si bien es cierto que en ciertos casos el ejercicio del derecho a la protesta pacífica puede *colisionar* con otros derechos u otros bienes de interés público de igual o mayor valor (como el derecho a la salud o la seguridad nacional, por ejemplo), debe recordarse que el Estado tiene la obligación de recurrir a otros mecanismos menos lesivos para tutelar estos últimos, como puede ser el buscar una solución a través del diálogo con los manifestantes y, en caso de que ello no sea posible, recurrir excepcionalmente al uso de la fuerza proporcional y en lo que sea estrictamente necesario para la consecución de un fin constitucional importante³³ (como sería garantizar la prestación del servicio a la salud u otros servicios esenciales).³⁴

³¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Op. Cit.*, párrafo 187.

³² *Ibidem*, párrafos 191 y 193.

³³ Véase en ese sentido, Comité de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, Párrafo 85.

³⁴ *Ibidem*, párrafos 40 a 47.



En suma, dado que en este caso las normas impugnadas sancionan de forma absoluta *cualquier* conducta que impida o trate de impedir *por cualquier medio* la ejecución de trabajos u obras públicas y privadas, así como el acceso de personal o maquinaria para su realización, sin distinguir para ello entre acciones violentas y acciones realizadas en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social pacífica, **las mismas resultan en extremo sobreinclusivas y, por ende, no pueden considerarse estrictamente necesarias en una sociedad democrática.** Lo anterior, pues es evidente que el legislador pudo haber optado fácilmente por una tipificación penal más acotada y, por tanto, menos lesiva para los derechos en juego.

Cabe destacar que una postura similar ha sostenido la doctrina constitucional especializada, al señalar que el examen de necesidad de una medida legislativa requiere que los medios escogidos "se ajusten de manera estricta" al logro del fin de la ley. En ese sentido, de acuerdo con dicho entendimiento, se ha considerado que el requisito de necesidad se incumple cuando –como sucede en el caso– *"sólo una parte de los medios que restringen el derecho fundamental se requiere para alcanzar 'de manera total' el fin de la ley"*, o bien, *"cuando no se requieren todas las medidas adoptadas para alcanzar el fin de la misma."*³⁵ (cursivas añadidas). Fenómeno al cual suele denominársele como "inclusión excesiva."

Por último –y aunque la falta de necesidad de la medida sería suficiente para declarar su invalidez– me parece que **las normas impugnadas tampoco cumplen con ser proporcionales en sentido estricto.** Lo anterior es así, pues desde mi punto de vista la penalización de estas conductas supone una intervención en el derecho a la protesta social que es *excesivamente mayor o más grave* (en tanto que no sólo implica la restricción del derecho, sino también la privación de la libertad y un efecto amedrentador grave) que el grado de realización o satisfacción que se alcanza respecto al fin perseguido.³⁶

En suma, aunque estuve de acuerdo con la invalidez de los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal de Tabasco, lo hago por las razones expresadas anteriormente.

iii) Inconstitucionalidad del artículo 308 bis

³⁵ Barak, Aharon, *Op. Cit.*, p. 369.

³⁶ Tesis aislada: 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."



Ahora bien, en cuanto al artículo **308 Bis**³⁷ también coincidí con la mayoría en que el mismo es inconstitucional, pero por **razones distintas**. En mi opinión, el problema de dicho precepto radica en que resulta extremadamente ambiguo y, por tanto, **viola el principio de taxatividad en materia penal**.

Como ha sostenido esta Suprema Corte en diversas ocasiones, el artículo 14 de la Constitución General, el cual consagra el mandato de exacta aplicación de la ley penal, no sólo vincula a las autoridades jurisdiccionales, sino también al legislador, a quien *"le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito"*. Así, para cumplir con dicho mandato, el legislador penal debe tomar en consideración que *"la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación."* (cursivas añadidas)³⁸

De acuerdo con lo anterior, en el caso considero que el artículo 308 Bis no cumple con el mandato de taxatividad pues es extremadamente ambiguo. En primer lugar, el tipo penal puede ser interpretado en el sentido de que la extorsión, la coerción, la imposición de cuotas, en vías y medios de comunicación local, son conductas que pueden ser sancionadas de forma *independiente o autónoma* a la obstaculización del libre tránsito para la realización de obras públicas o privadas. Así, si se lee de esta manera, la norma (aunque sólo en una de sus porciones) ciertamente incidiría en el derecho a la protesta, pues, al sancionar a quien simplemente impida el libre tránsito de personas o vehículos (entre otras conductas), permitiría criminalizar nuevamente casos de ejercicio legítimo de protesta.

No obstante, el tipo penal también puede interpretarse en el sentido de que la extorsión, la coerción y la imposición de cuotas son *medios comisivos* del delito de

³⁷ **Artículo 308 Bis**. Al que extorsione, coaccione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."

³⁸ Tesis 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."



obstaculización total o parcial del libre tránsito de personas y vehículos para la realización de obras públicas o privadas. Es decir, que para que se actualice el tipo es *condición necesaria* que la obstaculización o paralización total o parcial del libre tránsito se logre *a través* de alguno de esos *medios violentos* (es decir, de extorsión, coerción o la imposición de cuotas). Medios que, de acuerdo con el contenido y los límites del derecho a la protesta que mencioné anteriormente, no estarían amparados por este derecho.

En ese orden de ideas, no coincido con la mayoría en que el artículo 308 Bis tenga exactamente *los mismos vicios de invalidez* que los artículos 196 Bis y 299, al incidir de la misma manera en el derecho a la protesta social pacífica. Como mencioné, el tipo penal admite razonablemente dos interpretaciones y sólo en una de ellas incide parcialmente en dicho derecho. En cambio, conforme a la segunda interpretación, la norma no incidiría ni siquiera *prima facie* en el derecho a la protesta, puesto que la extorsión, la coerción y la imposición de cuotas conllevan necesariamente el empleo de actos de "violencia", los cuales no están amparados por el derecho en cuestión.

Con todo, en este punto estuve de acuerdo con el sentido mayoritario y con la invalidez del artículo 308 Bis, pues considero que, al admitir razonablemente dos interpretaciones, las cuales además son claramente incompatibles entre sí, **el tipo presenta una ambigüedad extremadamente grave que puede provocar arbitrariedad en su aplicación**. Ambigüedad que, a mi juicio, además de generar inseguridad jurídica y violar el principio de taxatividad en materia penal, podría dar lugar bajo ciertas interpretaciones a un efecto disuasor grave (*chilling effect*) e, incluso, a la criminalización de actos de protesta legítima.

2. Inconstitucionalidad del artículo 308 del Código Penal de Tabasco³⁹

Por otra parte, en cuanto al **artículo 308, fracción I**, la mayoría consideró que la manera en la que está redactado implica una restricción a los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social. Ello, pues los verbos obstruir, interrumpir, dificultar, obstaculizar y retener, son tan amplios que sancionan todo tipo de manifestación y no solo aquellas que pudieran resultar ilícitas y violentas.

³⁹ **Código Penal de Tabasco**

"Artículo 308. Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:



Asimismo, respecto de la **fracción II**, la mayoría consideró que el supuesto ahí previsto podría actualizarse con la "mera obstrucción" en la circulación de un vehículo ante el paso de un contingente. Además, advirtió que la norma no especifica si lo que se sanciona es únicamente la custodia del vehículo o de las personas que se pudieran encontrar adentro. Por tanto, la mayoría consideró que esta segunda hipótesis implicaría una violación al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General que establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro.

Coincido con la mayoría en que el artículo 308 resulta inconstitucional en su totalidad pues resulta violatorio del derecho a la protesta social pacífica. No obstante, a diferencia de la opinión mayoritaria, considero que para sostener su invalidez **debió aplicarse la misma metodología a la que me referí anteriormente, al analizar la constitucionalidad de los artículos 196 Bis y 299.**

En cuanto a la **fracción I**, considero que la misma incide nuevamente en el contenido *prima facie* del derecho fundamental a la protesta, toda vez que sanciona a todo aquél que "obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación ... (o) obstaculizando alguna vía local de comunicación". En efecto, dada la amplitud de las conductas sancionadas por la norma, es evidente que dicho precepto también puede ser utilizado para sancionar ejercicios legítimos de protesta social pacífica, cuando está se realice, por ejemplo, a través de marchas o cortes de ruta.

Además, considero que dicha fracción, si bien cumple con el principio de legalidad, persigue un fin legítimo y es idónea para la consecución de dicho fin, no cumple con el requisito de necesidad pues resulta extremadamente sobreinclusiva. Esto es así, pues al igual que en el caso de los artículos 196 Bis y 299, el legislador local perdió de vista que la obstrucción del servicio público local de comunicación puede tener lugar por actos violentos e injustificados, o bien, por actos realizados en ejercicio del derecho de protesta pacífica. Por esta razón es que estoy de acuerdo con su invalidez.

De igual modo, respecto a la **fracción II**, me parece que dicha porción, al utilizar los verbos "secuestrar" o "retener", puede dar lugar nuevamente a que se sancionen ejercicios legítimos de protesta cuando, por ejemplo, con motivo

^I. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

^{II}. Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación."



de una marcha, una concentración o un corte de ruta se interrumpa, dificulte o detiene el curso normal de un medio de transporte de pasajeros o de carga y, con ello, el servicio público de transporte local. Consecuentemente, y por las mismas razones que esgrimí anteriormente, considero que el artículo 308, fracción II, del Código Penal local también es inconstitucional.

Por todas estas razones, si bien coincidí con la mayoría en que los artículos 196 Bis, 299, 308 y 308 Bis del Código Penal de Tabasco son inconstitucionales, en algunos casos me aparto de las consideraciones y en otros lo hago por razones distintas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 2037, con número de registro digital: 29875.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2019.

En la sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que contemplan los delitos de desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de julio de dos mil diecinueve.

Por unanimidad, el Pleno declaró la invalidez de los preceptos bajo el argumento de que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco carecía de competencia para legislar sobre tipos penales de desaparición forzada de personas, tortura y sus sanciones, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma consti-**



tucional del artículo 73, fracción XXI, inciso a), que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esas materias.

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso del Estado de Jalisco. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Es importante no perder de vista que en la reforma constitucional de julio de dos mil quince se determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación general que emitiría el Congreso de la Unión y que, hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente. Tales legislaciones se emitieron en materia de tortura, el veintiséis de junio y en desaparición forzada de personas el diecisiete de noviembre, ambas del dos mil diecisiete, de manera que, para el once de julio de dos mil diecinueve (que fue cuando en el Estado de Jalisco se adicionó la norma que aquí se impugna) el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo.¹

El motivo de mi concurrencia es que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte consideró que el Congreso local dejó de ser competente en julio de dos mil quince, es decir, con la reforma constitucional, y no desde junio y noviembre de dos mil diecisiete, que es cuando se expidieron las legislaciones generales y que es la condición resolutoria establecida por la propia Constitución.

Esta precisión, motivo de mi concurrencia en las consideraciones, tiene asidero en la lectura textual de los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

¹ La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete y entró en vigor el día siguiente, es decir el veintisiete de junio de dos mil diecisiete y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecinueve, que entró en vigor a los sesenta días de su publicación.



"La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

"**TERCERO.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

(énfasis añadido)

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir la "legislación general" en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como en materia de desaparición forzada de personas, mientras tales legislaciones no se emitiesen, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en estos temas.

La competencia de los Congresos locales para legislar en las materias que nos ocupan terminó al entrar en vigor las legislaciones generales emitidas por el Congreso de la Unión en junio y noviembre, respectivamente, de dos mil diecisiete, y no antes.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso debido a que las leyes generales entraron en vigor previo a la reforma de la norma local impugnada, por lo que, en atención a los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como de desaparición forzada de personas, la legislatura del Estado de Jalisco ya carecía de competencia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 86/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo I, febrero de 2021, página 75, con número de registro digital: 29662.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2019 Y SUS ACUMULADAS 92/2019 Y 93/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días el dos y ocho de marzo de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad 91/2019 (promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Tabasco) y sus acumuladas 92/2019 (suscrita por el partido Movimiento Ciudadano, aunque fue sobreseída) y 93/2019 (presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), relativas a los artículos 196, 196 bis, 299, 306, 307, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Las partes accionantes alegaron que los preceptos señalados inhiben la libre expresión de las ideas y la asociación de personas para manifestarse públicamente, y que además imponen de forma arbitraria penas privativas de libertad a quienes protesten de forma pacífica en contra de un acto u omisión de las autoridades. A decir de las promoventes, las normas no describen con precisión suficiente los supuestos del ilícito, así que dejan al arbitrio de las autoridades investigadoras o jurisdiccionales decidir en cada caso quiénes son los sujetos activos del delito y cuáles las conductas punibles.

Respecto a los artículos impugnados, el Pleno resolvió lo siguiente:

- Artículo 196: validez, por mayoría de siete votos.¹
- Artículo 196 Bis: invalidez, por unanimidad de once votos.
- Artículo 299: invalidez, por unanimidad de once votos.
- Artículo 306: su estudio fue sobreseído por unanimidad de once votos.
- Artículo 307: validez, por mayoría de seis votos.²
- Artículo 308, fracción I: invalidez, por unanimidad de once votos.

¹ De las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

² De las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



- Artículo 308, fracción II: invalidez, por mayoría de ocho votos.³
- Artículo 308 Bis: invalidez por mayoría de ocho votos.⁴

Comparto el resultado obtenido respecto de cada norma, no obstante –a excepción de los artículos 196 y 306–, tengo algunos matices en las consideraciones de la ejecutoria respecto a algunos artículos.

a) Concurrencia respecto a la invalidez de los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal de Tabasco

El análisis de estos artículos fue abordado de manera conjunta en el **considerando sexto** de la sentencia. El contenido de las disposiciones normativas es el siguiente:

"**Artículo 196 Bis.** Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

"**Artículo 299.** Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

³ De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, la suscrita con consideraciones diversas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas.

⁴ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, la Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y la suscrita integramos dicha mayoría.



"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."

Respecto de los artículos 196 Bis y 299 antes referidos, la ejecutoria concluyó que, si bien los tipos penales en estudio persiguen un fin constitucionalmente legítimo (como lo es sancionar la obstaculización en la ejecución de trabajos u obras ajenos), el diseño normativo también vulnera los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social. Al respecto, la sentencia advierte que los tipos penales son tan abiertos al incluir vocablos como "impedir", "tratar de impedir", "cualquier medio" y "obstruir" que pueden llegar a criminalizar actos de protesta social y expresiones legítimas.

Por otro lado, la ejecutoria determina que el artículo 308 Bis, aun cuando condiciona la actualización del delito a que se realice una extorsión o coerción con el propósito de impedir el libre tránsito, dicho precepto reitera la indefinición del verbo "impedir" y extiende esta vaguedad a que se realice de manera "total o parcial", sin tampoco precisar los alcances de estas expresiones.

Si bien compartí la declaratoria de invalidez de estos tres artículos, considero que era innecesario entrar al estudio de si estos preceptos transgredían o no los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social pacífica. Desde luego, es importante resaltar que en un estado democrático debe haber un



respeto irrestricto a tales derechos.⁵ No obstante, el problema de las normas, desde mi perspectiva, es que generan tal indefinición que no es posible determinar su campo de aplicación y, en consecuencia, por una cuestión metodológica y de orden lógico, tampoco podemos realizar un análisis preciso sobre su objeto, alcance y si con ello se transgreden solamente los derechos antes referidos.

Analizar la constitucionalidad de estos artículos bajo la única luz de la libertad de expresión, asociación y protesta, me parece desenfocado. ¿En qué casos una persona o grupo de personas en la vía pública puede obstruir el acceso de personal o de maquinaria a un lugar destinado para la ejecución de obras o trabajos? ¿Qué debería estar haciendo esa persona o grupo para determinar si es o no es válido que provoquen una obstrucción? ¿Necesariamente manifestándose? Si hay un concierto en una plaza y ello provoca un embotellamiento de tránsito, si hay un cierre de calles por reparaciones y eso provoca aglomeraciones que impidan la ejecución de trabajos u obstruyan de forma parcial algunos accesos, ¿podrían las personas ser sancionadas penalmente? En esos casos no hay despliegue de la libertad de expresión. Es notoria, me parece, la sobreinclusión normativa, y también la insuficiencia de las consideraciones de la sentencia.

No es legítimo obstaculizar la ejecución u obras privadas o públicas sin tener atribuciones para ello, esa es la premisa de las normas. El problema es la vaguedad de estas en puntos clave. Para la ejecutoria, en cambio, el problema radica en la vulneración a los derechos de libertad de expresión y de reunión, pero eso no soluciona la indefinición, al contrario, el parámetro de inconstitucionalidad que propone nos coloca frente a otro conflicto: considerar que toda persona o grupo de personas obstruyendo accesos u obstaculizando trabajos está desplegando su libertad de expresión o su derecho a protestar. ¿Necesariamente habrá de interpretarse que, impidiendo la apertura de una cochera, por ejemplo, están ejerciendo su libertad de expresión?

⁵ Si bien los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta no son absolutos y admiten límites, el respecto a esos derechos en el marco de sus definiciones y alcances debe ser irrestricto. Tales límites están fijados por los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tales preceptos disponen, básicamente, que la manifestación de las ideas no será objeto de 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– (artículo 6o.); y que toda persona tiene derecho, entre otras cosas, a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión; y que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito –aunque solo los mexicanos pueden hacerlo con finalidades políticas, y siempre y cuando no sea en reuniones armadas– (artículo 9o.).



Los artículos pretenden sancionar que una persona impida a otra desplegar una actividad legítima (fin constitucionalmente legítimo), pero lo hacen sin distinguir la conducta y esto acaba generando una sobreinclusión porque sancionan todo tipo de conductas que produzcan ese resultado. Sin demérito respecto a la libertad de expresión, me parece que las consideraciones de la sentencia debieron ser distintas o, en todo caso, anteponer el problema de la sobreinclusión e ilustrarlo con la lesión a la libertad de expresión, aunque no solo se lastime ese derecho.

Finalmente, respecto a las consideraciones expresadas para declarar la inconstitucionalidad del artículo 308 Bis, también me separo de las relacionadas con la libertad de expresión y derechos afines. Para mí, basta ceñirnos a la razón que expone la sentencia en el sentido de que este 308 Bis, al replicar ciertas conductas del artículo 196 que regula el delito de extorsión, genera inseguridad jurídica.⁶ Lo anterior, pues a conductas previstas en el artículo, le corresponden por lo menos dos posibles parámetros de sanción, lo que vulnera el principio legalidad en su vertiente de predeterminación legal de las penas (artículo 14 Constitucional).

b) Concurrencia respecto a la invalidez del artículo 308 del Código Penal de Tabasco

El contenido de la disposición normativa, que se analiza en el **considerando octavo**, es el siguiente:

"**Artículo 308.** Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:

"I. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

⁶ "**Artículo 196.** Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."



"II. Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación."

Respecto a este artículo la ejecutoria concluye que, si bien existe un fin legítimo que busca tutelar este tipo penal (el cual consiste en garantizar el orden público y la protección de las vías y medios de comunicación), la manera en que está redactado presenta un catálogo de conductas que, de igual manera al supuesto analizado en el apartado anterior, restringen los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social.

Compartí la declaratoria de invalidez del precepto en su totalidad, sin embargo, me gustaría realizar algunas precisiones que me llevan a votar en concurrencia por razones adicionales.

La **fracción I** adolece del mismo problema de sobreinclusión que mencioné en el apartado anterior. El simple hecho de obstaculizar sin intención de causar daño no puede ser materia del derecho penal, no solo por la posibilidad de afectar los derechos de asociación y libertad de expresión como lo menciona el proyecto, sino porque inclusive puede llegarse a abarcar conductas inocuas, por ejemplo, en accidentes de tránsito o conflictos viales.

Respecto de la **fracción II**, como se advierte, usa el verbo "retener" y no solo "secuestrar". Retener, de acuerdo con la Real Academia Española, es impedir que algo salga o se mueva. Siendo así, si esto se lee de manera conjunta con obstruir, interrumpir o dificultar, resulta ser también una norma sobreinclusiva, pues un auto averiado en la vía pública puede obstruir el servicio de comunicación porque retiene (impide el movimiento) de un vehículo destinado al transporte público, por ejemplo.

Las reflexiones anteriores, concurrentes, son las que me llevaron a votar a favor de la propuesta.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 2037, con número de registro digital: 29875.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2021.

En sesión celebrada el siete de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla,¹ que establece el requisito de mayoría de edad para obtener una nueva acta de nacimiento acorde con la identidad de género, al considerar que la norma excluía injustificadamente a las personas menores de edad.

Por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del precepto impugnado por limitar de manera absoluta la posibilidad de que se modifique el género en el acta de nacimiento de una persona menor de edad, al contravenir los derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, sexual y de género de las niñas, los niños y las personas adolescentes.

Coincido con la decisión alcanzada, sin embargo, quiero compartir algunas preocupaciones y reflexiones adicionales a manera de voto concurrente porque este asunto entraña cuestiones especialmente sensibles y delicadas, lo que adquiere mayor importancia al ser esta la **primera ocasión** en que el Pleno de Suprema Corte se pronuncia sobre el reconocimiento jurídico de la identidad de género de las personas menores de edad.

En la presente acción de inconstitucionalidad declaramos que el requisito consistente en que sólo las personas mayores de edad tengan la posibilidad de que se modifique el género en su documentación oficial es inconstitucional. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Pleno procedió a diseccionar la norma a fin de contrastarla con el parámetro de derechos humanos y concluyó que, aunque

¹ **"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."

² De las Ministras Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



la norma tenía una finalidad constitucionalmente válida, resultaba tajante e invasiva.

El Pleno determinó que el legislador del Estado de Puebla pretendió "esperar" a que la persona menor de edad contara con un desarrollo progresivo suficiente que permitiera presumir que poseía un mayor estado de consciencia y madurez para asumir un cambio de acta de nacimiento por identidad de género, con todas las implicaciones que ello tenía en su vida, en su familia y en todos los espacios en los que se desenvolvía. Ello refleja una finalidad constitucionalmente válida.

Sin embargo, se concluyó que la norma no era idónea para lograr esa finalidad, en virtud de que las personas menores de edad son titulares de los mismos derechos reconocidos a las personas adultas; entre ellos, el derecho a la identidad personal. En ese sentido, se indicó que la norma limitaba de forma absoluta la posibilidad de que se modificara el género en la documentación oficial de un niño, una niña o un adolescente, incluso cuando esta solicitud se hiciera por conducto de los progenitores o tutores.

Comentarios previos

Las personas trans son aquellas que no se identifican con el sexo atribuido al nacer. En ese sentido, el proceso de transición de cada persona es único e implica, en mayor o menor medida, la modificación de su nombre y cambios en la apariencia física y la expresión corporal, por ejemplo, en la vestimenta, los ademanes, el uso de accesorios, el arreglo personal, el tono de voz y la utilización del vocabulario. Este proceso tiene una particularidad que no es menor cuando se trata de niñas, niños y personas adolescentes.³

La infancia es una de las etapas más importantes del desarrollo humano, en la que la persona requiere una atención preponderante debido a los cambios biológicos; además, durante esta etapa de vida, las niñas y los niños van tomando conciencia del mundo. Por otro lado, la adolescencia se distingue por ser una etapa de transición entre la infancia y la edad adulta donde se desarrollan las fortalezas y se acrecientan las responsabilidades.

³ **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

"Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad."



Aunque la edad permite reconocer la vulnerabilidad de un grupo de personas y la determinación de las obligaciones que tiene la sociedad, los progenitores y el Estado, lo cierto es que no necesariamente es un parámetro para determinar si la persona puede hacerse un juicio y tomar decisiones, pues este criterio obedece al nivel de madurez, que dependerá de factores físicos, cognitivos y del entorno.

Así, frente al proceso de desarrollo de la madurez de las niñas, de los niños y de las personas adolescentes, les corresponde a los familiares, tutores o representantes ejercer un *acompañamiento o guía* que permita orientarles en la toma de sus decisiones en atención a la autonomía progresiva. Es decir, la autonomía progresiva juega un papel de balanza. A menor grado de autonomía, mayor guía y dirección de las personas adultas; a mayor grado de autonomía, menor guía y orientación.

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte reconoció en el presente caso que es inconstitucional la prohibición tajante para que las niñas, los niños y las personas adolescentes puedan acceder –aún por conducto de sus progenitores o tutores– al cambio de acta de nacimiento para ajustarla a su identidad de género. Por lo tanto, ordenó al Poder Legislativo del Estado de Puebla que estableciera un procedimiento, ya fuera en la vía administrativa o en la jurisdiccional, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de género de las personas menores de edad y la consecuente rectificación de sus documentos, con base en los siguientes lineamientos:

- I. Deberá prevalecer un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado a la adecuación integral de la identidad de género autopercebida, diseñado con perspectiva interseccional⁴ y basado, sustancialmente, en el consentimiento libre e informado de la niña, el niño o la persona adolescente.
- II. El procedimiento deberá permitir a las personas 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.

⁴ 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



- III. No podrán exigirse requisitos basados en prejuicios o estereotipos como la acreditación de procedimientos quirúrgicos u hormonales, certificaciones médicas, psicológicas o de cualquier otro tipo que resulten estigmatizantes o irrazonables.
- 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 una 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.

Finalmente, considero importante precisar que este pronunciamiento del Tribunal Pleno se limita a los ajustes en documentos administrativos de identidad, como el acta de nacimiento, que incluso con el tiempo pudieran ser revertidos; es decir, la sentencia no está promoviendo o inhibiendo ninguna política pública sanitaria o quirúrgica.

Motivos de concurrencia

Comparto la decisión alcanzada por el Pleno del Alto Tribunal respecto a que las niñas, los niños y las personas adolescentes tienen derecho a la identidad. Incluso, me parece que la prohibición tajante deja sin elementos protectores a padres o tutores mientras la persona menor de edad va creciendo y eligiendo por sí misma quién quiere llegar a ser. Es en este último punto en el que baso mi concurrencia.

A mi parecer, el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetas de derechos no se traduce en que sus padres y madres estén aisladas de los



procesos en los que sus hijas e hijos se vean inmersos, pues resulta sumamente importante el acompañamiento y el constante diálogo familiar que se da en estos casos, al ser quienes gozan de la presunción de que son quienes mejor conocen a sus hijas e hijos y que sólo desean lo mejor para ellos.

Por un lado, es plausible que la mayoría de las niñas y los niños desconozcan la información que contiene un acta de nacimiento o su alcance, de manera que impedir que se modifique el acta para anotar que pertenecen al género opuesto de aquel con el que nacieron, posiblemente no les haga sentir discriminados. Sin embargo, conociendo la importancia de este documento de identidad, es plausible que el padre o la madre hayan decidido modificar el acta a fin de obligar jurídicamente a terceros para que, por ejemplo, su niño sea tratado y llamado como niño, y no como la niña que nació y con la que no se identifica.

En la adolescencia, en cambio, el acompañamiento y la toma de decisiones por parte de los progenitores o tutores se modula conforme a la autonomía y madurez de la persona. Sin embargo, al ser una etapa de cambio y transición de la niñez a la adultez, el rol del padre y la madre sigue siendo trascendente en el desarrollo de la personalidad de su hijo o hija y, como señalé, existe la presunción de que ellos siempre actúan en su beneficio, por lo que buscarán evitar situaciones que alienen un entorno hostil que pudiera agravar su situación y, además, causar *bullying* y sufrimiento.

De ahí la importancia de permitir que las personas menores de edad tengan la posibilidad de acceder a la modificación de su acta de nacimiento, pues el acta ajustada establece obligaciones muy claras y se convierte en un respaldo para las niñas, los niños y las personas adolescentes e incluso para padres, madres, tutores o representantes que les acompañan en sus procesos evolutivos, sus momentos de conciencia y sus momentos de crisis, así como su paulatina adquisición de madurez, autonomía y responsabilidad individual.

El acta genera el derecho de ser tratado como ese propio documento indica y se vuelve oponible a terceros, por ello debe verse como una **herramienta para que las personas trans puedan transitar con garantías de que el entorno no será hostil y que, si lo es, habrá consecuencias**. Por ejemplo, si un maestro insiste en tratar como niña a una persona cuya acta indica que es un niño, lo hará bajo su propio riesgo jurídico y asumiendo las consecuencias de si eso repercute negativamente en el ámbito de desarrollo de la persona menor de edad, y en el ámbito formativo de sus padres o tutores.



Si además está en curso alguna cuestión crítica o delicada de ansiedad, depresión, trastorno bipolar, personalidad límite u otra cuestión de salud mental o emocional, más relevante se torna tomar en cuenta que los padres o tutores avallaron ese cambio de acta y que hay que respetarlo.

Además, en atención a que la garantía del interés superior de la niñez y la adolescencia no sólo está a cargo de la familia y de la sociedad, la labor del Estado en el acompañamiento de los niños, las niñas y las personas adolescentes, a través de las Procuradurías de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, cobra suma relevancia, pues a través de su actuación se vela por la protección integral de sus derechos y de su interés superior.

La labor de esta instancia especializada en infancia y adolescencia garantiza que, a la par de que la familia brinde soporte emocional y acompañamiento a su hijo o hija en el proceso de rectificación de su acta de nacimiento, se adopten todas las medidas necesarias para que este proceso sea llevado a cabo con serenidad y tranquilidad, a fin de que los niños y las niñas se vayan encontrando poco a poco a sí mismos.

Ahora bien, tal como lo destaqué en el Pleno, respetuosamente, considero que, por la importancia de los derechos e intereses en juego, era importante no limitarnos a declarar la inconstitucionalidad del requisito para que los niños, las niñas y las personas adolescentes pudieran acceder al procedimiento previsto para las personas adultas, **sino que era necesario que se adoptaran medidas reforzadas a la luz de su interés superior**, que permitieran proteger adecuadamente sus derechos al nombre y al libre desarrollo de la personalidad y garantizar que la decisión adoptada atendiera debidamente a su desarrollo cognitivo y a su madurez psicoemocional.

De esta manera, **aunque compartí los lineamientos mínimos que estableció el Tribunal Pleno, a mi parecer era necesario conminar a la autoridad legislativa para que regulara un procedimiento específico** que atendiera de forma integral y sensible las necesidades que la persona menor de edad y sus progenitores o tutores pudieran tener antes, durante y después de llevar a cabo el procedimiento para modificar el acta de nacimiento.

En ese sentido, aunque podemos presumir que, al momento de solicitar dicha modificación, la persona menor de edad está firmemente convencida de ello y que tanto ella como sus progenitores han ponderado y evaluado esa decisión, bastaría con un elemental principio de deferencia para no hacer más infeliz a quien ya lo está. Sin embargo, considero fundamental garantizar la participación del niño, de la niña y la persona adolescente en el procedimiento, cuidando que dicha



intervención no sea excesiva ni intrusiva, con el fin de constatar que su consentimiento es libre, informado y acorde a su autonomía progresiva.

En cuanto a la vía más adecuada para acceder a este procedimiento, el Pleno determinó que esta era una cuestión que le correspondía definir a los congresos, en atención a su libertad configurativa. Es decir, será cada entidad federativa, conforme a sus contextos sociales, la que deberá definir si el procedimiento debe llevarse a cabo en la vía administrativa o jurisdiccional, siempre y cuando se atiendan ciertos lineamientos mínimos a fin de salvaguardar el interés superior de la infancia y de la adolescencia, incluyendo la garantía del acceso a la información completa, científica, veraz, accesible y adecuada y la participación de la persona interesada en el procedimiento.

Lo anterior se robustece con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-24/17, en la cual se estableció 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 emitidos por el Estado reflejen la identidad de género profunda que la persona define por y para sí.

Considero que incluso convencionalmente⁵ se ha reconocido que existe **libertad configurativa para el Poder Legislativo** de establecer el procedimiento más acorde para proteger estos derechos, siempre y cuando, se tenga como finalidad garantizar el acceso al cambio de identidad de género. Es decir, no existe una obligación de índole convencional o constitucional que establezca con absoluta claridad que el procedimiento por el cual se debe realizar este cambio sea estrictamente administrativo.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 73/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 540, con número de registro digital: 31349.

⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 24/17 sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. 24 de noviembre de 2017, p. 87.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2021.

En la sesión celebrada el trece de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del artículo 144 Ter, párrafo primero, en su porción normativa "mayores de edad" del Código Civil para el Estado de Baja California Sur,¹ que establece el requisito de mayoría de edad para obtener una nueva acta de nacimiento acorde con la identidad de género, al considerar que la norma excluía injustificadamente a las personas menores de edad.

Por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del precepto impugnado por limitar de manera absoluta la posibilidad de que se modifique el género en el acta de nacimiento de una persona menor de edad, al contravenir los derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, sexual y de género de las infancias y las personas adolescentes.

Coincido con la decisión alcanzada, sin embargo, quiero compartir algunas preocupaciones y reflexiones adicionales a manera de voto concurrente, porque este asunto entraña cuestiones especialmente sensibles y delicadas.

En la presente acción de inconstitucionalidad declaramos que el requisito consistente en que sólo las personas mayores de edad tengan la posibilidad de que se modifique el género en su documentación oficial es inconstitucional. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Pleno procedió a diseccionar la norma a fin de contrastarla con el parámetro de derechos humanos, y concluyó que, aunque la norma prohibitiva tenía una finalidad constitucionalmente válida, resultaba tajante e invasiva.

El Pleno determinó que el legislador de Baja California Sur pretendió "esperar" a que la persona menor de edad contara con un desarrollo progresivo suficiente

¹ "Artículo 144 Ter. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género y cambio de nombre, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género. ..."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández, y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



que permitiera presumir que poseía un mayor estado de consciencia y madurez para asumir un cambio de acta de nacimiento por identidad de género, con todas las implicaciones que ello tenía en su vida, en su familia y en todos los espacios en los que se desenvolvía. Ello refleja una finalidad constitucionalmente válida.

Sin embargo, se concluyó que la norma no era idónea para lograr esa finalidad, en virtud de que las personas menores de edad son titulares de los mismos derechos reconocidos a las personas adultas; entre ellos, el derecho a la identidad personal. En ese sentido, se indicó que la norma limitaba de forma absoluta la posibilidad de que se modificara el género en la documentación oficial de un niño, una niña o un adolescente, incluso cuando esta solicitud se hiciera por conducto de los progenitores o tutores.

Comentarios previos

Las personas trans son aquellas que no se identifican con el sexo atribuido al nacer. En ese sentido, el proceso de transición de cada persona es único e implica en mayor o menor medida la modificación de su nombre y ajustes a la apariencia física y la expresión corporal, por ejemplo, en la vestimenta, los ademanes, el uso de accesorios, el arreglo personal, el tono de voz y la utilización del vocabulario. Este proceso tiene una particularidad que no es menor cuando se trata de las niñas, los niños y las personas adolescentes.³

La infancia es una de las etapas más importantes del desarrollo humano, en la que la persona requiere una atención preponderante debido a los cambios biológicos; además, durante esta etapa de vida, las niñas y los niños van tomando conciencia del mundo. Por otro lado, la adolescencia se distingue por ser una etapa de transición entre la infancia y la edad adulta donde se desarrollan las fortalezas y acrecientan las responsabilidades.

Aunque la edad permite reconocer la vulnerabilidad de un grupo de personas y la determinación de las obligaciones que tiene la sociedad, los progenitores y el Estado, lo cierto es que no necesariamente es un parámetro para determinar si la persona puede hacerse un juicio y tomar decisiones, pues este

³ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad."



criterio obedece al nivel de madurez, que dependerá de factores físicos, cognitivos y del entorno.

Así, frente al proceso de desarrollo de la madurez de las niñas, de los niños y de las personas adolescentes, les corresponde a los familiares, tutores o representantes ejercer un *acompañamiento o guía* que permita orientarles en la toma de sus decisiones en atención a la autonomía progresiva. Es decir, la autonomía progresiva juega un papel de balanza. A menor grado de autonomía, mayor guía y dirección de las personas adultas; a mayor grado de autonomía, menor guía y orientación.

La afectación que generan las normas que impiden la modificación de los documentos de identidad para adecuarla a la identidad de género de un niño, una niña o adolescente ha sido reconocida tanto por este Tribunal Pleno, como por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La primera ocasión en que esta Suprema Corte se pronunció sobre el reconocimiento jurídico de la identidad de género de las personas menores de edad fue en la acción de inconstitucionalidad 73/2021.⁴ El Tribunal Pleno analizó el artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla,⁵ que establece el requisito de mayoría de edad para obtener una nueva acta de nacimiento acorde con la identidad de género; al considerar que la norma excluía injustificadamente a las personas menores de edad. Por unanimidad de once votos,⁶ el Pleno declaró la invalidez del precepto impugnado, por limitar de manera absoluta la posibilidad de que se modifique el género en el acta de nacimiento de una persona menor de edad al contravenir los derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, sexual y de género de las niñas, los niños y adolescentes.

En esa medida, el Tribunal Pleno ordenó al Poder Legislativo del Estado de Puebla que estableciera un procedimiento, ya fuera en la vía administrativa o en

⁴ Resuelta en la sesión del siete de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

⁵ "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:

"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."

⁶ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



la jurisdiccional, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de género de las personas menores de edad y la consecuente rectificación de sus documentos, con base los siguientes lineamientos:

- I. Deberá prevalecer un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado a la adecuación integral de la identidad de género autopercebida, diseñado con perspectiva interseccional⁷ y basado, sustancialmente, en el consentimiento libre e informado de la niña, el niño o la persona adolescente.
- II. El procedimiento deberá permitir a las personas 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, certificaciones 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 una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, 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.

⁷ 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



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.

Posteriormente, en los amparos en revisión 155/2021, 187/2021 y 510/2021, la Primera Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse específicamente sobre la vía en que debe llevarse a cabo la rectificación del acta de nacimiento.

En sesión de quince de junio de dos mil veintidós la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 155/2021,⁸ en el cual se reclamó la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la legislación civil y del Reglamento del Registro Civil de la Ciudad de México que excluyen a las personas menores de dieciocho años del acceso al trámite de adecuación sexo-genérica en la vía administrativa, dejándoles como única opción la vía jurisdiccional que prevé distintos requisitos que resultan estigmatizantes. En este asunto, la Sala determinó que las normas reclamadas no superaban un examen de escrutinio estricto, por lo que determinó conceder el amparo a la adolescente quejosa a fin de que, atendiendo a distintos lineamientos para proteger su interés superior, se garantizara el acceso a su derecho en la vía administrativa.

No estuve presente en la sesión en la que se votó dicho asunto, de tal forma que no me posicioné en relación con dicha propuesta. No obstante, en vista de que la Sala resolvió puntualmente el problema de constitucionalidad de normas y dada la votación alcanzada, el asunto constituye un precedente de observancia obligatoria.

Bajo esa premisa, quienes integramos la Primera Sala concluimos por unanimidad de cuatro votos,⁹ que la problemática del amparo en revisión 187/2021 había quedado superada bajo las consideraciones del amparo en revisión 155/2021 (inconstitucionalidad del sistema normativo de la legislación Civil de la Ciudad de México y su reglamento), por lo que no existía un tema de

⁸ Amparo en revisión 155/2021, resuelto por la Primera Sala en la sesión del quince de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos a favor de la Ministra Piña Hernández (Ponente) y de los Ministros Pardo Rebolledo (Presidente en Funciones), Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá. Ausente la suscrita Ministra Ríos Farjat.

⁹ Amparo en revisión 187/2021, resuelto por la Primera Sala en la sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos a favor de las Ministras Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat (Presidenta), y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y González Alcántara Carrancá. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



fondo que pudiera analizar la Sala, sino que bastaba con la aplicación del criterio jurisprudencial, por lo que se procedió a devolver los autos al Tribunal Colegiado.

Aunque voté a favor, emití un voto aclaratorio en el que expliqué mi reserva en torno al criterio mayoritario respecto a que la vía administrativa es la más idónea.

Finalmente, al resolver el amparo en revisión 510/2021, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós,¹⁰ la Primera Sala analizó el recurso de revisión interpuesto por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México en contra de la concesión de un amparo a distintas personas menores de edad (representadas por sus madres y sus padres) que les permitía acceder al cambio de su acta de nacimiento por identidad de género mediante la vía administrativa. Esto, porque, a juicio de la Jefa de Gobierno, las personas menores de edad no fueron informadas de forma libre y responsable sobre los alcances del procedimiento de adecuación a su acta de nacimiento, ni expresaron su opinión o fueron escuchadas, por lo que no existió manifestación expresa de la voluntad.

Decidimos, por unanimidad, amparar a las personas menores de edad (representadas por sus madres y padres) pues la sentencia de amparo emitida por el Juez de Distrito no ordenó que se adecuara el acta de nacimiento en un determinado sentido, sino que solo concedió el amparo para que accedieran al procedimiento administrativo y se modificó la sentencia recurrida, únicamente para establecer una serie de parámetros para que fueran acatados por la autoridad correspondiente en el marco del citado trámite, a fin de proteger el interés superior de las personas menores de edad solicitantes.

Aunque compartí que, ante la concesión del amparo dada por el Juez de Distrito, era indispensable establecer lineamientos acordes a las infancias y adolescencias, me aparté de la afirmación en el sentido de que la vía administrativa es la única adecuada, porque la decisión respecto al tipo de procedimiento idóneo para que las personas menores de edad accedan a este derecho corresponde al Poder Legislativo, en atención a su libertad configurativa. Esto, siempre y cuando se atiendan ciertos lineamientos mínimos a fin de

¹⁰ Amparo en revisión 510/2021, resuelto por la Primera Sala en la sesión del treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos a favor de las Ministras Piña Hernández (Ponente) y la suscrita Ministra Ríos Farjat (Presidenta), y de los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.



salvaguardar el interés superior de infantes y adolescentes, como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 73/2021.¹¹

Ahora bien, en la presente ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que es inconstitucional la prohibición tajante de que las niñas, los niños y las personas adolescentes puedan acceder –aun por conducto de sus progenitores o tutores– al cambio de acta de nacimiento para ajustarla a su identidad de género. Por lo tanto, ordenó al Poder Legislativo de Baja California Sur que estableciera un procedimiento **administrativo**, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de género de las personas menores de edad y la consecuente rectificación de sus documentos, con base en los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 73/2021.

Finalmente, conviene precisar que este pronunciamiento del Tribunal Pleno se limita a los ajustes en documentos administrativos de identidad, como el acta de nacimiento, que incluso con el tiempo pudieran ser revertidos; es decir, la sentencia no está promoviendo o inhibiendo ninguna política pública sanitaria o quirúrgica.

Motivos de la concurrencia

A diferencia de la citada acción de inconstitucionalidad 73/2021, donde se analizó la limitación absoluta a la posibilidad de que se modificara el género en el acta de nacimiento a la luz de la categoría de la edad, en el presente asunto se analizó el mismo requisito a la luz de las categorías de edad y género. Además, se tuvo la valiosa oportunidad de pronunciarse sobre la idoneidad de la vía para modificar el acta de nacimiento para adecuarla a la identidad de género.

Comparto la decisión alcanzada por el Pleno del Alto Tribunal respecto a que las niñas, los niños y las personas adolescentes tienen derecho a la identidad y

¹¹ Resuelta en sesión del siete de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En dicha acción de inconstitucionalidad se analizó la legislación civil del Estado de Puebla, la cual prevé el acceso al cambio de acta de nacimiento por identidad de género autopercibida en la vía administrativa, pero únicamente a favor de las personas mayores de edad.

El Pleno determinó declarar inválido el requisito de edad, pero se ordenó al Congreso local a legislar, en el plazo de doce meses, para que definiera un procedimiento (administrativo o judicial) que sea acorde con distintos lineamientos expuestos en dicha ejecutoria para garantizar el interés superior de niñas, niños y adolescentes.



que el análisis de la norma debía realizarse a partir de un criterio interseccional (por razón de edad y de género) que reconozca la vulnerabilidad específica que sufren las infancias y adolescencias que no se identifican con el género asignado al nacer. La importancia de hacer un análisis interseccional radica en que permite evaluar de forma conjunta los factores que pudieran colocar a la persona en una situación de discriminación más intensa que cuando solo hay una categoría sospechosa que oprime los derechos y, consecuentemente, dicho análisis permite dictar las medidas adecuadas para superar la discriminación y la vulneración de derechos.

Sin embargo, hay tres puntos en los que baso mi concurrencia, *primero*, porque me parece que la prohibición tajante deja sin elementos protectores a padres o tutores mientras la persona menor de edad va creciendo y eligiendo por sí misma quién quiere llegar a ser; *segundo*, porque me parece que, a la luz del interés superior de la niñez y adolescencia, el procedimiento conlleva a la aplicación de medidas reforzadas; y, *tercero*, porque no comparto la determinación tajante de que la vía idónea para establecer el procedimiento sea la administrativa.

A mi parecer, el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetas de derechos no se traduce en que sus padres y madres estén aisladas de los procesos en los que sus hijas e hijos se vean inmersos, pues resulta sumamente importante el acompañamiento y el constante diálogo familiar que se da en estos casos, al ser quienes gozan de la presunción de que son quienes mejor conocen a sus hijas e hijos y que sólo desean lo mejor para ellos.

Por un lado, es plausible que la mayoría de las niñas y de los niños desconozcan la información que contiene un acta de nacimiento o su alcance, de manera que impedir que se modifique el acta para anotar que pertenecen al género opuesto de aquel con el que nacieron, posiblemente no les haga sentir discriminados. Sin embargo, conociendo la importancia de este documento de identidad, es plausible que el padre o la madre hayan decidido modificar el acta a fin de obligar jurídicamente a terceros para que, por ejemplo, su niño sea tratado y llamado como niño, y no como la niña que nació y con la que no se identifica.

En la adolescencia, en cambio, el acompañamiento y la toma de decisiones por parte de los progenitores o tutores se modula conforme a la autonomía y madurez de la persona. Sin embargo, al ser una etapa de cambio y transición de la niñez a la adultez, el rol del padre y la madre sigue siendo trascendente en



el desarrollo de la personalidad de su hijo o hija y, como señalé, existe la presunción de que ellos siempre actúan en su beneficio, por lo que buscarán evitar situaciones que alienten un entorno hostil que pudiera agravar su situación y, además, causar *bullying* y sufrimiento.

De ahí la importancia de permitir que las personas menores de edad tengan la posibilidad de acceder a la modificación de su acta de nacimiento, pues el acta ajustada establece obligaciones muy claras y se convierte en un respaldo para las niñas, los niños y las personas adolescentes e incluso para padres, madres, tutores o representantes que les acompañan en sus procesos evolutivos, sus momentos de despertar y sus momentos de crisis, así como su paulatina adquisición de madurez, autonomía y responsabilidad individual.

El acta genera el derecho de ser tratado como el acta indica, y se vuelve oponible a terceros, por ello debe verse como una herramienta para que las personas trans puedan transitar con garantías de que el entorno no será hostil y que, si lo es, habrá consecuencias. Por ejemplo, si un maestro insiste en tratar como niña a una persona cuya acta indica que es un niño, lo hará bajo su propio riesgo jurídico y asumiendo las consecuencias de si eso repercute negativamente en el ámbito de desarrollo de la persona menor de edad, y en el ámbito formativo de sus padres o tutores.

Si además está en curso alguna cuestión crítica o delicada de ansiedad, depresión, trastorno bipolar, personalidad límite u otra cuestión de salud mental o emocional, más relevante se torna tomar en cuenta que los padres o tutores avalaron ese cambio de acta y que hay que respetarlo.

Además, en atención a que la garantía del interés superior de la niñez y la adolescencia no sólo está a cargo de la familia y de la sociedad, la labor del Estado en el acompañamiento de los niños, las niñas y las personas adolescentes, a través de las Procuradurías de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, cobra suma relevancia, pues a través de su actuación se vela por la protección integral de sus derechos y de su interés superior.

La labor de esta instancia especializada en infancia y adolescencia garantiza que, a la par de que la familia brinde soporte emocional y acompañamiento a su hijo o hija en el proceso de rectificación de su acta de nacimiento, se adopten todas las medidas necesarias para que este proceso sea llevado a cabo con serenidad y tranquilidad, a fin de que los niños y las niñas se vayan encontrando poco a poco a sí mismos.



Ahora bien, tal como lo destacué en la discusión del Pleno respecto a la acción de inconstitucionalidad 73/2021, respetuosamente considero que, por la importancia de los derechos e intereses en juego, era importante no limitarnos a declarar la inconstitucionalidad del requisito para que los niños, las niñas y las personas adolescentes pudieran acceder al procedimiento previsto para las personas adultas, **sino que era necesario que se adoptaran medidas reforzadas a la luz de su interés superior**, que permitieran proteger adecuadamente sus derechos al nombre y al libre desarrollo de la personalidad y garantizar que la decisión adoptada atendiera debidamente a su desarrollo cognitivo y a su madurez psicoemocional.

De esta manera, aunque compartí los lineamientos mínimos que estableció el Tribunal Pleno, a mi parecer era necesario **conminar a la autoridad legislativa para que regulara un procedimiento específico** que atendiera de forma integral y sensible las necesidades que la persona menor de edad y sus progenitores o tutores pudieran tener antes, durante y después de llevar a cabo el procedimiento para modificar el acta de nacimiento.

En ese sentido, aunque podemos presumir que, al momento de solicitar dicha modificación, la persona menor de edad está firmemente convencida de ello y que tanto ella como sus progenitores han ponderado y evaluado esa decisión, bastaría con un elemental principio de deferencia para no hacer más infeliz a quien ya lo está. Sin embargo, considero fundamental garantizar la participación del niño, de la niña y la persona adolescente en el procedimiento, cuidando que dicha intervención no sea excesiva ni intrusiva, con el fin de constatar que su consentimiento es libre, informado y acorde a su autonomía progresiva.

En cuanto a la vía más adecuada para acceder a este procedimiento, el Pleno determinó que los procedimientos de carácter administrativo resultan más efectivos, universales y accesibles para obtener una nueva acta de nacimiento acorde con la identidad de género.

Estoy de acuerdo con que el proceso para modificar el acta de nacimiento **debe ser materialmente administrativo**, pues esto implica que sea idóneo y sencillo. Sin embargo, la razón medular por la que no comparto el estudio de fondo que se realiza en la presente ejecutoria es porque se determina, **de manera tajante**, cuál es la vía más adecuada para acceder a este procedimiento (la administrativa), siendo que, tal como se resolvió por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad que he citado con anterioridad, **esta es una cuestión**



que corresponde definir a los Congresos, en atención a su libertad configurativa. Es decir, será cada entidad federativa, conforme a sus contextos sociales, la que deberá definir si el procedimiento debe llevarse a cabo en la vía administrativa o jurisdiccional, siempre y cuando se atiendan ciertos lineamientos mínimos a fin de salvaguardar el interés superior de la infancia y de la adolescencia, incluyendo la garantía del acceso a la información completa, científica, veraz, accesible y adecuada y la participación de la persona interesada en el procedimiento.

Lo anterior se robustece con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-24/17, en la cual se estableció 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 emitidos por el Estado reflejen la identidad de género profunda que la persona define por y para sí.

Considero que incluso convencionalmente¹² se ha reconocido que existe libertad configurativa para el Poder Legislativo de establecer el procedimiento más acorde para proteger estos derechos, siempre y cuando, se tenga como finalidad garantizar el acceso al cambio de identidad de género. Es decir, no existe una obligación de índole convencional o constitucional que establezca con absoluta claridad que el procedimiento por el cual se debe realizar este cambio sea estrictamente administrativo.

Esta conclusión de ninguna manera implica un obstáculo o un impedimento, pues aun cuando se opte por la vía judicial, ésta deberá ser desahogada de forma ágil, expedita, gratuita, sencilla y eficaz, por lo que la autoridad legislativa deberá depurar los vicios del sistema judicial, garantizando el consentimiento libre e informado de la niña, niño o adolescente, el debido acompañamiento y la aprobación de sus progenitores y tutores, así como la intervención de instancias especializadas en los derechos de la niñez y la adolescencia.

En el caso que nos ocupa, los párrafos 60 al 67 así como el párrafo 139 de la ejecutoria hacen alusión a que los procedimientos relativos al derecho de identidad

¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 24/17 sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. 24 de noviembre de 2017, p. 87.



de género deben ser de naturaleza administrativa y no judicial. Específicamente, el párrafo 63 señala que hay un *consenso* alcanzado en diversos asuntos (cuyos análisis fueron en casos de personas mayores de edad), mismos que se votaron cuando aún no me integraba al Alto Tribunal.¹³

Como señalé, a pesar de que mi voto fue a favor de la invalidez del artículo, no comparto la decisión alcanzada sobre la vía en la que se debe llevar a cabo el proceso de reasignación sexo-genérica, por lo que, respetuosamente, me separo de las consideraciones sustentadas en dichos párrafos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 67, con número de registro digital: 31852.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2022.

En la sesión celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos municipales del Estado de Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

Las normas impugnadas por el accionante establecían el cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de personas físicas o

¹³ Amparo en Revisión 1317/2017, resuelto por la Primera Sala en la sesión del diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, aprobado por mayoría de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández (Presidenta y Ponente) y de los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Pardo Rebolledo.

Amparo en Revisión 101/2019, resuelto por la Segunda Sala en la sesión del dieciocho de mayo de dos mil diecinueve, aprobado por unanimidad de cinco votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán (Ponente), Medina Mora I. y Laynez Potisek (Presidente).

Contradicción de Tesis 346/2019, resuelta por la Segunda Sala en la sesión del veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Franco González Salas (Ponente), Pérez Dayán y Laynez Potisek (Presidente).



morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio de los respectivos municipios, receptoras del servicio de alumbrado público. Se estableció que la contribución se pagaría en función de la energía eléctrica que para uso doméstico o general haya consumido cada persona.

El Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas porque establecían un impuesto por el consumo de energía eléctrica,¹ lo cual es una competencia exclusiva de la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política del país.

Comparto la conclusión anterior, ya que como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 75/2021,² en la que fui ponente, se dispuso como consideración central que el establecimiento de contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica es competencia exclusiva de la Federación, por lo que la normativa estatal que grave dicho consumo, resulta contraria a la Constitución Política del país al invadir la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión.

Sin embargo, en este caso me parece que existen motivos adicionales para declarar la invalidez de las normas impugnadas, porque además de invadir dicha esfera competencial del Congreso de la Unión, también resultan transgresoras del **principio de seguridad jurídica**.

Lo anterior me parece así porque el legislador fijó una categorización de los sujetos al establecer el cobro de las cuotas atendiendo a si las personas obligadas al pago del derecho son propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de los predios, lo cual es ajeno al costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público; máxime si se tiene en cuenta que éste beneficia a toda la ciudadanía de un municipio. Además, fijó una categorización atendiendo al destino de los predios, ya fuera doméstico o de uso general, lo que tampoco evidencia una estimativa de los gastos que representa para el municipio la prestación del servicio.

Esa mezcla de clasificaciones repercute en el principio de seguridad jurídica, al ocasionar confusión en los sujetos de la contribución, porque existe la posibilidad

¹ Por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Piña Hernández y de la que suscribe, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por el proyecto original.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión del dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



de que la persona registrada ante la Comisión Federal de Electricidad sea distinta a la poseedora del predio o que algún predio cuente con subdivisiones de vivienda independiente con más de un contrato celebrado por la empresa, generando incertidumbre sobre los sujetos obligados al pago del derecho.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1990, con número de registro digital: 31563.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2022.

En la sesión celebrada el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública, todas del Estado de Yucatán.¹

La Comisión accionante planteó la inconstitucionalidad del requisito de *no ser una persona deudora alimentaria morosa* para ocupar la Presidencia de la Comisión

¹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

"Artículo 15. Requisitos para ser presidente de la comisión

"Para ser designado presidente de la comisión, se deberá cumplir con los requisitos siguientes: ...

"XI. No ser deudor alimentario moroso. ..."

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

"Artículo 55. Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar: ...

"II. No ser deudor alimentario moroso. ..."

Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán

"Artículo 26. Salvo disposición expresa establecida en este Código u otras leyes, para ser titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública se requiere cumplir con los requisitos siguientes: ...

"VII. No ser deudor alimentario moroso, y ..."



de Derechos Humanos, ser titular de una dependencia o entidad de la Administración Pública, así como para ser postulado a una candidatura independiente en el Estado de Yucatán, al considerar que este requisito contravenía los derechos a la igualdad y no discriminación, a acceder a un cargo público, a ser votado y a la libertad de trabajo.

Por mayoría de nueve votos,² el Tribunal Pleno declaró la **validez** del requisito impugnado, tras realizar un *test* de proporcionalidad en sentido amplio, en el que se determinó que la medida perseguía una **finalidad constitucionalmente válida**, ya que buscaba proteger y garantizar el derecho de alimentos; era **idónea**, porque desincentivaba a las personas a dejar de pagar los alimentos; era **necesaria**, dado que se encontraba en juego la supervivencia de los niños, niñas y adolescentes, y era **proporcional**, al no constituir una prohibición absoluta para acceder al cargo, ya que su actualización dependía del cese del incumplimiento de la obligación alimentaria.

Aunque voté a favor del sentido de la ejecutoria, respetuosamente emito el presente voto concurrente para separarme de la metodología a través de la cual se analizó el requisito de elegibilidad **tratándose de las candidaturas independientes**.

Razón de la concurrencia: la metodología.

El Tribunal Pleno analizó bajo la misma metodología el requisito de elegibilidad de no ser deudor alimentario para ocupar cargos públicos por nombramiento y para postularse para una candidatura independiente, es decir, a la luz del *test* de proporcionalidad en sentido amplio. Sin embargo, considero que el caso de las candidaturas independientes, **al tratarse de un cargo de elección popular, debió analizarse de forma diferenciada**, ya que se encuentran en juego los derechos político-electorales de la persona deudora alimentaria y, en particular, el derecho a ser elegida.

Si bien la previsión y la aplicación de ciertos requisitos para poder ejercer los derechos político-electorales no constituyen, *por sí mismas*, restricciones indebidas, lo cierto es que la facultad de las autoridades estatales de regular

² De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea y de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra.



o restringir los derechos **no es discrecional**, sino que debe estar basada en criterios objetivos y razonables.

Aunque coincido plenamente en que **el requisito de elegibilidad de no ser deudor alimentario para postularse a una candidatura independiente es constitucional**, respetuosamente, considero que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió analizar esta medida a la luz del parámetro que sobre esta cuestión ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los términos siguientes:³

1) Legalidad de la medida restrictiva. Este paso se refiere a que las condiciones y las circunstancias que autorizan la restricción al ejercicio de un derecho humano deben estar claramente establecidas en una ley en sentido formal y material.

En el presente caso, la medida restrictiva cumple con el requisito de legalidad, ya que el artículo 55 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán –norma en sentido formal y material– establece expresamente el requisito de no ser deudor alimentario moroso para aquellas personas que pretendan postularse para una candidatura independiente.⁴

2) Finalidad de la medida restrictiva. Esta etapa pretende que la causa que justifique la restricción esté prevista constitucional o convencionalmente, por ejemplo, que persiga la protección del orden o la salud pública, los derechos y las libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática, entre otras.

El requisito de elegibilidad que se analiza tiene un fin constitucionalmente legítimo, ya que pretende garantizar el pago de los alimentos a través de la restricción del derecho del deudor alimentario a acceder a un cargo público de elección popular.

³ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184, apartado IV del estudio de fondo.

⁴ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

"**Artículo 55.** Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar: ...

"II. No ser deudor alimentario moroso. ..."



El derecho de recibir alimentos es un derecho humano consagrado constitucional y convencionalmente, encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y se funda en el principio de igualdad y de solidaridad familiar.⁵

Por ello, no sólo es válido, sino que es constitucionalmente imperioso que el Estado adopte medidas para que cese el incumplimiento de la obligación alimentaria, ya que se encuentra de por medio la subsistencia de una persona que puede encontrarse en estado de vulnerabilidad.

3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva. La medida es necesaria en el marco de una sociedad democrática, de conformidad con lo siguiente:

I. Satisface una necesidad social imperiosa. La restricción bajo análisis está orientada a satisfacer un interés público imperativo, que consiste en el fortalecimiento de una educación cívica y de responsabilidad ética, pues tiene como finalidad procurar que el funcionario cuente con un **perfil idóneo** para ocupar un cargo de elección popular, ya que, al recibir recursos públicos, se espera que sean íntegros y responsables en su manejo y que sean ejemplares en el desempeño de su cargo.

II. Restringe en menor grado el derecho protegido. El requisito en cuestión debe entenderse como una condición temporal y no como una restricción absoluta para acceder a los cargos públicos, ya que la actualización de la restricción puede ser subsanada si el deudor alimentario moroso cancela su deuda alimentaria. Al existir una colisión de dos derechos humanos, a saber, el ser votado y acceder a cargos públicos frente al derecho a recibir alimentos, procedo a realizar el siguiente análisis:

a) El grado de afectación de la restricción. La medida restrictiva afecta de manera **moderada** el derecho político-electoral, pues no pretende impedir de manera permanente que los deudores alimentarios morosos accedan a un cargo público de elección popular, sino que esta restricción prevalecerá hasta en tanto garanticen los alimentos de sus dependientes, a través del cese del incumplimiento de pago.

⁵ Cfr. Tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), de rubro: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Febrero de 2015. Registro: 2008540. Amparo directo en revisión 2293/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.



b) La importancia de la satisfacción del bien legítimo. El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a los alimentos y a un nivel de vida adecuado de quienes lo necesiten, ya que los alimentos son indispensables para garantizar su desarrollo integral y la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, educación, y el sano esparcimiento, entre otros.⁶

c) La satisfacción del bien legítimo justifica la restricción. La restricción en cuestión constituye un medio estrechamente vinculado con la protección del derecho de alimentos, ya que la medida garantiza que, previo a que una persona pueda postularse como candidato independiente, liquide la deuda alimenticia, lo que permite asegurar la subsistencia presente y futura de la persona que lo necesite.

III. Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo. La restricción se ajusta estrechamente con la finalidad legítima, ya que la medida busca desincentivar el incumplimiento de las obligaciones alimentarias y concientizar a los deudores alimentarios morosos sobre la importancia de cumplir con sus deberes, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con la protección del interés superior de la niñez y de las familias.

Como se advierte, el parámetro expuesto permite llegar a la conclusión de que el requisito de elegibilidad de no ser deudor alimentario es constitucional, tal como lo estableció el Tribunal Pleno; sin embargo, la importancia de aplicar una metodología distinta radica en los derechos en juego, la forma de acceder a un cargo público y la calidad esperada de quien ejercerá recursos públicos.

Aunado a lo anterior, respetuosamente, considero que la ejecutoria debió retomar algunas consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022**,⁷ en la que se analizó el requi-

⁶ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 35/2016 (10a.), de rubro: "ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Agosto de 2016. Registro: 2012360. Amparo directo en revisión 468/2015. 4 de noviembre de 2015. Unanimidad de votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (Ponente), Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.



sito de elegibilidad de no haber sido condenado o sentenciado por delitos que atenten contra la obligación alimentaria tratándose de cargos de elección popular.

Si bien reconozco que la configuración normativa de dicho requisito es distinta al analizado en el presente caso, creo que algunas de las consideraciones ahí plasmadas hubieran permitido **robustecer el estudio** de la medida.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estableció que este impedimento se relacionaba de **manera directa** con las aptitudes de cualquier persona para desempeñar cargos de elección popular, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución Política del país y las leyes generales han atribuido a la protección de los derechos de las infancias.

En ese sentido, se determinó que este tipo de requisitos de elegibilidad pretenden hacer efectivo el derecho de los alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público, a través de desincentivar una conducta indeseada que representa la transgresión de los derechos de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y adolescentes, las mujeres o personas gestantes, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Así, el Tribunal Pleno validó este requisito de elegibilidad bajo el argumento de que representaba un obstáculo legítimo al derecho de acceder a un cargo público, ya que tiene como objetivo la vigencia y eficacia del derecho a recibir alimentos. La medida pretendía elevar los costos jurídicos de quien es un deudor alimentario moroso y, de esta manera, reforzar el cumplimiento de pago de alimentos, tomando en cuenta que está de por medio su supervivencia y el acceso a una vida digna.

Por lo antes expuesto, respetuosamente emito el presente voto con la finalidad de exponer mi concurrencia respecto a la metodología de análisis del requisito de elegibilidad tratándose de las candidaturas independientes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 289, con número de registro digital: 31871.



VOTO CONCURRENTENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2021 Y SU ACUMULADA 131/2021.

En la sesión celebrada el diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra de los artículos 15, párrafo segundo y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur.¹

Para poder entender la problemática planteada, resulta importante señalar que la ley impugnada, en su artículo 5o., establece como una obligación de todas las personas que prestan un servicio público en el Estado de Baja California Sur, la consistente en recibir y acreditar, anualmente, que han tomado la capacitación sobre la materia de género, prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres.²

Derivado de esa obligación, el artículo 15, en su párrafo primero establece que las personas que sin justificación alguna se nieguen a recibir las capacitaciones previstas en la ley o que no asistan a tomarlas, se harán acreedoras a un apercibimiento y que además se les notificará también la fecha y el lugar en que deberán realizar la capacitación. Una vez apercibidas las personas, quedaban obligadas a capacitarse. Si, a pesar de haber sido apercibidas incumplían con la capacitación (es decir, si incumplían con el apercibimiento que las obligaba), se configuraba entonces una **falta grave** (párrafo segundo del mismo artículo 15).

¹ **Artículo 15.** Toda persona que, sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o, bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en las fechas que establezcan para ello se harán acreedoras a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en que deberán realizar la capacitación.

"El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa."

Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley. La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones."

² **Artículo 5o.** Todas las personas que prestan un servicio público, sin importar su rango, jerarquía o modalidad de contratación, tienen la obligación de recibir y acreditar capacitación anualmente, en el modo y forma que establezca el Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres, en la materia y los términos que establece la presente Ley y su reglamento."



Tenemos entonces que existe una obligación de tomar una capacitación, si la obligación se incumple, se genera un apercibimiento (y se reitera la obligación de dicha capacitación). La persona puede recibir dos apercibimientos por negarse a recibir la capacitación a la que se refiere la ley impugnada. Cuando se reciban dos apercibimientos, se causa la suspensión temporal sin goce de sueldo (artículo 16), y si uno de esos apercibimientos se incumple, se incurre entonces en falta grave.

Como puede observarse, la ley regula cuestiones relacionadas entre sí, pero no son los mismos supuestos. A) Fallar a la capacitación = apercibimiento y obligación a tomar la capacitación en fecha especial. B) Fallar a varias capacitaciones y sumar dos apercibimientos = suspensión temporal sin goce de sueldo. C) Fallar a un apercibimiento = falta grave.

Ahora bien, en la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, ocho integrantes del Pleno, incluyéndome, siguiendo precedentes invalidamos la porción normativa "**grave**" del artículo 15, párrafo segundo, pues la falta administrativa establecida en ese precepto no se encontraba catalogada con el carácter de "falta grave" en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.³

En esa misma sesión, tres de nosotros consideramos originalmente que el artículo 16 debía declararse inválido en su totalidad,⁴ y cinco votaron por la invalidez de la porción normativa: "*En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley*", dejando subsistente la parte final de ese artículo, misma que establece: "*La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones*";⁵ sin embargo, quienes votamos por la invalidez total finalmente decidimos unirnos a la votación mayoritaria, por la invalidez parcial de la norma.⁶

³ La propuesta obtuvo una mayoría de ocho votos a favor, emitidos por las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la que suscribe, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. La Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

⁴ Esos tres votos fueron emitidos por la Ministra Presidenta Piña Hernández, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la que suscribe.

⁵ Por la invalidez total votaron las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

⁶ Por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la que suscribe, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea. El Señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.



Fue precisamente la votación respecto de la invalidez parcial del artículo 16 lo que motivó que anunciara la formulación de un voto concurrente y aclaratorio, pues por una parte, las razones por las que considero que ese precepto era inconstitucional atienden a motivos distintos a los que se señalaban en el proyecto; además, desde mi perspectiva, en el caso debió invalidarse el artículo 16 en su totalidad, pero era necesario mi voto para lograr, cuando menos, la invalidez de la porción normativa que más afectaba la seguridad jurídica de las personas a las que se dirigía la norma.

Voto concurrente en relación con la invalidez del artículo 16

En principio, no comparto la razón por la que se invalidó parcialmente el artículo 16 de la ley impugnada, pues el único motivo que se tomó en consideración para eliminar la porción normativa respectiva fue que se encontraba vinculada con la *gravedad* que había sido materia de anulación en relación con el diverso 15.

No comparto esa afirmación, pues la *falta grave* señalada en el artículo 15, que fue invalidada, se refería a la conducta consistente en incumplir con el apercibimiento recibido con motivo de la inasistencia o negativa a recibir la capacitación respectiva, sin causa justificada; mientras que la porción normativa que se invalidó del artículo 16 aludía al supuesto en que una persona servidora pública recibiera dos apercibimientos. Tales hipótesis normativas son independientes y no dependen la una de la otra, tal como expliqué en los párrafos precedentes.

En el caso del artículo 15, la falta se actualiza cuando la persona que, a pesar de recibir un apercibimiento y haber sido notificada de la nueva fecha y lugar en la que deberá recibir la capacitación, deja de asistir a ella. Por su parte, el hecho que sancionaba el artículo 16 era el consistente en recibir dos apercibimientos, no en incumplir dos apercibimientos.

Tales supuestos se pueden actualizar de formas distintas. Para ejemplificar, reitero, supongamos que durante un mismo año se imparten diversas capacitaciones al ente obligado: dos en materia de género y otras dos sobre prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres. En este escenario, puede suceder lo siguiente:

- a) Una persona servidora pública no asiste a la primera capacitación sobre género en el grupo en el que le correspondía, razón por la que recibe un primer apercibimiento. Con motivo de ello, se le indica una nueva fecha y lugar para recibir esa capacitación, con otro grupo, y la persona no asiste.

En ese caso, la persona se ubicaría en la hipótesis establecida en el segundo párrafo del artículo 15 de la ley de capacitación local.



- b) En otro caso, una persona servidora pública, *sin causa justificada*, deja de asistir a la primera capacitación sobre género en el grupo en el que le correspondía, razón por la que recibe un primer apercibimiento. A causa de ello, se le indica una nueva fecha y lugar para recibir la capacitación con otro grupo, y la persona sí asiste.

Posteriormente, se convoca en el ente obligado a que el personal reciba la capacitación sobre prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, sin embargo, la misma persona falta, sin causa justificada, a esa nueva capacitación, por lo que recibe otro apercibimiento en el que se le notifica una nueva fecha y lugar para realizar la capacitación. La persona nuevamente asiste a la nueva capacitación, en cumplimiento a ese segundo apercibimiento.

Para esta situación, la persona habrá tenido ya dos apercibimientos, por lo que se ubicaría en la hipótesis del artículo 16 y, en consecuencia, a pesar de que sí cumplió con los apercibimientos, de manera automática se haría acreedora a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto reciba la capacitación que le faltó.

Como se ve, **la hipótesis del artículo 16 se podría actualizar sin que se hubiere surtido la del segundo** párrafo del artículo 15.

Por esa razón, no compartí el motivo en el que se sustentó la invalidez propuesta en el proyecto que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno, ya que, desde mi perspectiva, resulta evidente que el artículo 16 no se encontraba vinculado a la *gravedad* que se invalidó del artículo 15.

Sin embargo, voté por la invalidez porque, desde mi perspectiva, dicho precepto generaba inseguridad jurídica al establecer como sanción la *suspensión temporal sin goce de sueldo*, sin prever un plazo máximo, esto es, sin precisar cuánto tiempo duraría esa suspensión "temporal".

Tal imprecisión provocaba además que no se pudiera conocer si la falta administrativa que se pretendía sancionar (recibir dos apercibimientos) era grave o no grave en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues en esa legislación se prevé que tanto las faltas graves como las no graves pueden derivar en la sanción correspondiente a la suspensión del empleo, cargo o comisión.

La diferencia está en que el artículo 75 de la citada ley general prevé que, para las faltas no graves "*La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales*", mientras que el diverso 78 de esa misma legislación dispone que en tratándose de faltas graves "*La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales*".



Como se ve, la diferencia consiste en que la suspensión correspondiente a las faltas no graves puede ir de uno a treinta días naturales, mientras que la correspondiente a las faltas graves puede ir de treinta a noventa días naturales.

Como el artículo 16 de la ley local no sujeta la suspensión temporal a un plazo determinado, no se podría saber si en el caso estábamos ante una falta grave o una no grave, lo que generaba inseguridad jurídica.

Esa es la razón por la que voté a favor de la invalidez.

Voto aclaratorio en relación con la invalidez parcial del artículo 16

Ahora bien, mi voto por la invalidez parcial del artículo 16 responde a la necesidad de generar una mayoría calificada para invalidar la norma, y porque, además, en todo caso esto genera seguridad jurídica.

Anuncié que formularía un voto aclaratorio en relación con mi voto por la invalidez parcial del artículo 16 de la ley impugnada porque, tal como lo anuncié en la sesión del diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, considero que en este caso la invalidez debió decretarse respecto de todo el artículo 16, ya que la oración subsistente de dicho precepto (que dice: "*La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones*") carece de sentido al haberse invalidado el resto del artículo.

Incluso, la pervivencia de ese enunciado cambia la lógica de la norma, pues anteriormente, el artículo tenía como finalidad sancionar (con la *suspensión temporal*) a las personas que recibieran dos apercibimientos sin causa justificada, y ahora parecería que la finalidad del precepto es incentivar a que no se tome la capacitación en contra de la violencia de género, hasta por tres ocasiones.

Estas son las razones por las que me sumé a la invalidez del artículo 16, separándome en específico de la razón relativa a que dicho precepto estaba vinculado con la "*gravedad*" invalidada del párrafo segundo del artículo 15, pues desde mi perspectiva, las razones que debieron sustentar la invalidez fueron las que desarrollé en los párrafos anteriores y no estas últimas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 33, Tomo I, enero de 2024, página 753, con número de registro digital: 32087.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2017 Y SUS ACUMULADAS 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 Y 75/2017.

En las sesiones correspondientes al dieciocho, diecinueve y veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete el Tribunal Pleno resolvió acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, de la Ley Procesal Electoral para dicha entidad, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Penal del Distrito Federal. A lo largo de la discusión manifesté mi desacuerdo con el criterio adoptado por la mayoría en dos temas. A continuación, expondré las razones de mi disenso.

1. Regulación de la representación proporcional en el Congreso de la Ciudad de México

Por un lado, la mayoría en el Pleno validó los artículos 11, 17, fracciones I y II, 24, fracciones III, VII y VIII, 27, fracciones I, II, III, IV y VI del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que establecen que el Congreso de dicha entidad quedará integrado por 66 diputados de los cuales 33 serían electos por el principio de mayoría relativa y 33 por el principio de representación proporcional. La mayoría señaló que esta decisión estaba basada en las mismas razones señaladas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en las que se impugnaron las normas de la Constitución capitalina en las que el constituyente local estableció esa distribución de curules para el Congreso de la Ciudad de México.

Como manifesté en mi voto en ese precedente, considero que en la conformación de los Congresos locales debe prevalecer siempre el principio de mayoría relativa sobre el principio de representación proporcional, es decir, que las legislaturas estatales deben estar integradas preponderantemente por representantes electos por el sistema mayoritario, así sea por un porcentaje mínimo. En ese sentido, estimo que, si bien las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar las reglas de integración de sus legislaturas, el sistema electoral mixto que prevé la Constitución Federal sí da predominancia al principio de mayoría relativa, aun cuando el texto constitucional no lo precise explícitamente para el ámbito local. Consecuentemente, considero que la distribución de curules establecida en los ordenamientos de la Ciudad de México debió ser declarada inconstitucional.



2. Gobierno de coalición

Por otro lado, la mayoría decidió confirmar la validez de los artículos 1, fracción IX, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308 y 309 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que regulan la forma en la que se puede formar un gobierno de coalición en la Ciudad de México. Contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que dichos preceptos son inconstitucionales, pues si bien los Congresos locales tienen competencia para regular esa figura, también lo es que deben acatar la naturaleza y los límites previstos en la Constitución Federal.

En el proceso de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce el constituyente fue muy claro al señalar que la introducción de la figura del gobierno de coalición tenía por objeto establecer un mecanismo formal a favor del Ejecutivo que le permitiera interactuar con los partidos políticos con representación en el Congreso para lograr la formación de mayorías. Esto, a juicio del constituyente, generaría corresponsabilidad en la toma de decisiones entre el Presidente de la República y las distintas fuerzas políticas que formaran parte de esta coalición.¹ De este modo, la figura del gobierno de coalición se introdujo como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal para que éste decidiera ejercerla en el momento que estimara pertinente.²

Uno de los elementos esenciales de esta figura es que su conformación ocurre una vez que el Congreso ya está debidamente integrado y que depende únicamente de que el convenio pactado entre el Ejecutivo y las fuerzas políticas que lo suscriben sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes en

¹ *"Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en, materia Político-Electoral"*. Gaceta del Senado de la República No. 65, 3 de diciembre de 2013, págs. 59 a 72.

² **"Artículo 89 de la Constitución Federal.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ...

"XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

"El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición."



el Senado. Asimismo, cuando se actualice esta figura, el Senado tendrá la facultad de ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado que haga el Ejecutivo, salvo ciertas excepciones.³

El problema que advierto en la regulación capitalina es que no corresponde con los fines perseguidos por el constituyente federal y convierte al gobierno de coalición en una institución de carácter electoral que depende necesariamente de la existencia de una coalición entre partidos. El artículo 299 impugnado dispone que la formación del gobierno de coalición es una facultad que tienen los partidos políticos y que el convenio respectivo debe ser suscrito antes de la elección y de forma simultánea a la coalición electoral. Asimismo, los diversos 300 y 306 del ordenamiento combatido prevén que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México deberá designar a los titulares de ciertas dependencias de la administración pública local –acordadas en el convenio respectivo– a partir de la terna que presenten los partidos políticos que conformen el gobierno de coalición. Incluso se precisa que, si bien el Jefe de Gobierno puede rechazar la terna, los partidos políticos tienen el derecho a presentar nuevas propuestas hasta que el Jefe de Gobierno elija a uno de los candidatos presentados.

A mi juicio, la regulación prevista en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México rompe la lógica prevista en la Constitución Federal. Antes de que el Jefe de Gobierno tome posesión del cargo ya está sujeto a acatar los términos pactados por las dirigencias de los partidos políticos durante el periodo electoral. De este modo, el gobierno de coalición lejos de ser una atribución a favor del Ejecutivo local para lograr consensos, se convierte en una restricción a la esfera de atribuciones del Jefe de Gobierno y en una prerrogativa a favor de los partidos políticos para incidir en la toma de decisiones públicas, sin que aquél tenga en ningún momento la posibilidad de manifestar si consideraba necesario la formación de alguna coalición para facilitar la generación de acuerdos con el Congreso local. Además, su

³ **Artículo 76 de la Constitución Federal.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; ..."



actualización está sujeta a que los partidos políticos coaligados también conformen una coalición electoral, vinculando dos figuras que en el marco federal no tienen relación alguna y que, por el contrario, representa una forma de regulación indirecta de las coaliciones electorales, cuestión que corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 343, con número de registro digital: 27890.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2022.

En sesión de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en contra de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos;¹ 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales;² y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública,³ todos del Estado de Yucatán reformados mediante Decreto

¹ "Artículo 15. Requisitos para ser presidente de la comisión.

"Para ser designado presidente de la comisión, se deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"XI. No ser deudor alimentario moroso."

² (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O. 7 DE JUNIO DE 2022)

"Artículo 55. Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar:

(ADICIONADA, D.O. 7 DE JUNIO DE 2022)

"II. No ser deudor alimentario moroso.

"..."

³ "Artículo 26. Salvo disposición expresa establecida en este Código u otras leyes, para ser titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"..."



504/2022 publicado el siete de junio de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la norma impugnada persigue un fin legítimo que consiste en proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso para acceder a cargos públicos, específicamente, al de presidente de la Comisión de Derechos Humanos de dicho Estado, candidato independiente o titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública de la entidad. Asimismo, consideraron que la medida resulta idónea, pues constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos. Así, se pretende desincentivar el actuar indebido de la persona deudora alimentaria. Esto es, el requisito eleva los costos jurídicos de incurrir en mora alimentaria al limitar el acceso a cargos públicos. Además, estimaron que la medida sí es necesaria, pues el propio sistema normativo prevé supuestos de sanción a la morosidad alimentaria, por lo que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos. Finalmente, determinaron que la medida sí es proporcional, porque el requisito cuestionado no representa una prohibición absoluta, ya que se trata de una restricción que no opera en términos irrestrictos, pues tiene que ser declarada por autoridad judicial y puede cesar en cuanto el deudor cumpla con su obligación; de ahí que los beneficios esperados con el pago de alimentos son mayores que la restricción para el acceso al cargo.

No comparto el sentido de la sentencia, ya que señala que el fin constitucionalmente válido es la protección de los derechos de las personas acreedoras alimentarias. Sin embargo, no toma en cuenta que la Suprema Corte, en diversos precedentes (controversia constitucional 38/2003 y acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 259/2020, 57/2021 y 85/2021, entre otras), ha establecido que cuando se analice una restricción para acceder a un cargo público, el test de proporcionalidad debe partir de si la restricción se justifica en función del correcto ejercicio del cargo a desempeñar. Es decir, en estos casos, la finalidad constitucionalmente válida deberá ser la profesionalización, efectividad y eficiencia del empleo en análisis.

(ADICIONADA, D.O. 7 DE JUNIO DE 2022)

"VII.- No ser deudor alimentario moroso, y

"..."



En este sentido, el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM⁴ establece que la ciudadanía podrá ejercer un cargo público en tanto cumpla con las calidades que establezca la ley. Por "calidades" debe entenderse los elementos intrínsecos (habilidades, conocimiento, experiencia) que permitan el buen desempeño de la función. Así, no veo como el no ser persona deudora alimentaria añade al buen ejercicio de la persona comisionada.

Considero que existen muchos fines constitucionales válidos e intenciones loables (como la protección a las personas deudoras alimentarias) pero que van más allá del buen ejercicio del empleo público. La postura de la sentencia abre la puerta al desarrollo de medidas que pretendan solucionar problemáticas sociales distorsionando la eficiencia del desempeño de la función pública, al establecer requisitos que no están relacionados con el cargo público a desempeñar. Por ello, en mi concepto una aproximación como la que propone la sentencia excede de las "calidades" que se pueden imponer al acceso a un cargo, en términos del artículo 35, fracción VI, de la CPEUM.

Aún en el caso, que no comparto, en que la protección de las personas deudoras alimentarias fuera un fin válido para restringir el acceso al cargo de la persona titular de alguna entidad o dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, y que el requisito de no ser persona deudora alimentaria estuviera dirigido a dicho objetivo, considero que hay mecanismos más adecuados y menos restrictivos y, por tanto, la medida no supera un test de igualdad ordinario.

La misma sentencia menciona que hay otras medidas dispuestas en las leyes locales (Registro de Deudores Alimentarios Morosos y tipificación del delito de ausencia de pago de alimentos) pero que éstas no han sido efectivas. Sin embargo, no toma en cuenta que el artículo 40, fracción IV, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán⁵ (aplicable a todas las personas funcionarias de la Administración Pública centralizada) prevé el descuento

⁴ "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; ..."

⁵ "Artículo 40.- Los descuentos en los salarios quedan prohibidos, salvo en los casos y en que se llenen los requisitos siguientes:

"...

"IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador."



salarial para cubrir alimentos. En mi opinión, esta medida resulta más efectiva y menos restrictiva para conseguir el fin deseado.

Indudablemente, las leyes pueden poner un perfil moral a la sociedad, específicamente procurar que las conductas de las personas funcionarias públicas no sean socialmente reprochables; sin embargo, el requisito al querer regular este perfil moral, deja de lado que en la práctica hay medidas más efectivas para proteger a los acreedores alimentarios.

Para el caso de candidatos y candidatas independientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los requisitos de elegibilidad para cargos de elección popular responden a una lógica distinta (acción de inconstitucionalidad 108/2020). Este se relaciona con el derecho a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM. El Congreso debe procurar que los perfiles estén destinados a cumplir con los principios de democracia representativa. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 140/2020, se reconoció la constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito de violencia política contra las mujeres para desempeñar un cargo de elección popular. En ese asunto me pronuncié en contra, toda vez que no estuve de acuerdo con la interpretación conforme realizada por la Corte.

Ahora bien, estimo que la acción de inconstitucionalidad 140/2020 no es aplicable al caso concreto. En ese asunto se impuso una restricción de acceso a cargos de elección popular por tener una sentencia penal condenatoria por delito doloso. En este caso, la medida reclamada impone una restricción para acceder a una candidatura independiente para personas deudoras alimentarias (es decir, con una sentencia civil que así lo determine). Atendiendo al artículo 38 de la Constitución, los derechos de la ciudadanía, entre los que se encuentra el derecho a ser votado, pueden suspenderse por estar sujeto a un proceso penal que merezca pena corporal. El artículo constitucional prevé una restricción a los derechos humanos, por lo que su interpretación debe ser estricta. En ese sentido, me parece que constitucionalmente no se justifica la restricción establecida en la norma reclamada.

Es cierto que, para el caso de candidatos y candidatas independientes, la medida de descuento salarial no será efectiva. Los candidatos y candidatas independientes no reciben un sueldo, sino financiamiento para su campaña. La pregunta es si es válido que se descuente dinero de la campaña para realizar el pago de alimentos. En mi concepto, la respuesta es negativa. Sin embargo, negar el acceso a una candidatura independiente también restringe



la posibilidad de acceder a un empleo en perjuicio de los acreedores alimentarios. La posibilidad de contender en una elección implica la oportunidad de acceder a un empleo público y, en ese momento, el descuento salarial podrá hacerse efectivo.

Por último, en una democracia representativa, me parece que es el electorado quien debe elegir, en última instancia, qué tipo de personas deberán detentar los cargos de elección popular. Si bien está justificado que el legislativo imponga restricciones, estimo que éstas deberán estar apegadas al contenido del artículo 38 constitucional, así como al principio de razonabilidad. En el caso, me parece que la medida excede las restricciones del texto constitucional y, como ya se explicó, no es razonable.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 289, con número de registro digital: 31871.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2021.

En la sesión celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones contenidas en la Ley de la Fiscalía General de la República, entre ellas, el artículo 94, fracción II, que establecía el **requisito de "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año"** para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de dicha institución,¹ al considerar que contra-

¹ **Artículo 94.** La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos:

"II. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; ...** ."



venía los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y reinserción social.

El proyecto presentado bajo mi ponencia proponía, **conforme al criterio mayoritario** (mismo que yo no comparto en casos como el que nos ocupa), declarar la invalidez del requisito de elegibilidad impugnado bajo la premisa de que violaba los derechos a la igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. de la Constitución Política del país, ya que contenía una distinción que no estaba estrechamente vinculada con el perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

La acción de inconstitucionalidad se desestimó al no alcanzar una votación idónea,² por lo que no existe un pronunciamiento expreso de este Tribunal Pleno en el sentido de que la norma impugnada es válida. No obstante, respetuosamente emito el presente voto para reiterar mi disidencia respecto a la decisión mayoritaria de invalidar este tipo de requisitos de elegibilidad tratándose de cargos públicos que desempeñan funciones relacionadas con el sistema de procuración de justicia.

En mi opinión, el requisito debió haberse considerado válido, lo que pasó es que simplemente no fue expulsado del sistema jurídico porque se desestimó la acción de inconstitucionalidad, pero no hubo un pronunciamiento calificado sobre la validez del requisito y por ello formulo el presente voto particular.

Voto particular

Contar con antecedentes penales es un hecho cierto, un dato duro, pero exigir que no se cuente con ellos para acceder a ciertos cargos puede ser una medida extrema en algunas ocasiones, especialmente en una sociedad que pondera la reinserción social. Por ese motivo, el análisis de la necesidad de un requisito como el que nos ocupa **es casuístico** para mí. No es válido en todos los casos, ni tampoco es inválido en todos.

A mi manera de ver, en este caso sí es válida esa exigencia, pues resulta útil, suficiente y razonable en función del tipo de tareas que le son encomendadas al

² La propuesta de invalidez obtuvo una mayoría de seis votos de la Ministra Ortiz Ahlf y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, por lo que no se alcanzó una mayoría calificada. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, y las Ministras Esquivel Mossa, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, votamos en contra y por la validez de la porción impugnada.



cargo de Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, las cuales se encuentran directamente relacionadas con el sistema de procuración de justicia.

De la exposición de motivos de la iniciativa por la que se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República, advierto que el legislador federal estableció que el Órgano Interno de Control será una unidad dotada de autonomía técnica y de gestión, que tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Fiscalía General y que estará obligado a presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos.³

Me parece que el Congreso de la Unión advierte una realidad social que requiere afrontarse con sumo cuidado y sensibilidad, alentando la confianza ciudadana respecto a las labores que se encomiendan a la Fiscalía General de la República y a las personas que colaboran en la investigación y persecución de los delitos. Es decir, el requisito tiene como finalidad que la persona que ocupe el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General tenga una trayectoria sin mácula precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan con las funciones de procuración de justicia que desempeñan las personas integrantes de dicha institución.

No omito considerar el contenido del artículo 91 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que señala que en el Órgano Interno de Control, la persona titular y las personas adscritas al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de la Fiscalía General.⁴ No obstante, dicha limitante no impide que el titular de dicho órgano, en cumplimiento de sus facultades, garantice los principios que rigen a las

³ El artículo 90 de la Ley de la Fiscalía General de la República regula las facultades otorgadas al Órgano Interno de Control de la fiscalía, a saber: "**Artículo 90.** El Órgano Interno de Control tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General y de las personas particulares vinculadas con faltas graves, así como de los órganos que se encuentren dentro del ámbito de la Fiscalía General; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así mismo estará obligado a presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos."

⁴ "**Artículo 91.** El Órgano Interno de Control, la persona titular y las personas adscritas al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de la Fiscalía General."



personas servidoras públicas de dicha institución, tales como la autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género.⁵

Quienes hayan cometido un "*delito doloso que no amerite pena de prisión por más de un año*" pueden no laborar directamente en el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República y ello no imposibilita su derecho al trabajo ni al emolumento. Tampoco menoscaba injustificadamente sus derechos ni les discrimina, pues la restricción de que personas con tal antecedente penal no integren dicho órgano se justifica para salvaguardar la elevada esencia de las funciones de tal órgano interno de control y de la institución a la cual está adscrito, así como para proyectar socialmente el perfil de funcionarios que pueden aspirar a dicha entidad. No encuentro razón que justifique invalidar el requisito en cuestión, me parece que es un correcto ejercicio de arbitrio legislativo y, en esa medida, resulta proporcional y, por lo tanto, constitucional.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio *similar* en las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, en la que el Tribunal Pleno analizó el requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" para que una persona sea designada Vicefiscal o Titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas;⁶ **182/2020**, en la que se estudió la exigencia de "*no haber sido*

⁵ **Artículo 4.** Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República se regirán por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género."

⁶ Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", y 24, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández, y la suscrita Ministra Ríos Farjat anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



condenado por delito doloso" para que una persona acceda al cargo de Comisionada del Sistema Penitenciario del Estado de Baja California;⁷ la **259/2020**, en la que se analizó el requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" para ocupar el cargo de juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas del Estado de Chiapas;⁸ y **56/2021**, en la que se invalidó el requisito de "*no haber sido sentenciada por delito doloso*" para ocupar el cargo de titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁹

Al discutirse dichos precedentes, me manifesté por la validez de los requisitos impugnados, por la razón de que se trataba de personas que iban a perseguir delitos y/o desempeñar funciones vinculadas directamente con la procuración de justicia y la seguridad pública local.

Por lo anterior, es que en la presente acción de inconstitucionalidad, aun cuando propuse la invalidez de la norma impugnada conforme al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, voté por la validez del requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año* para ser titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

⁷ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. La Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez.

⁸ Fallada el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez.

⁹ Resuelta el veinte de septiembre de dos mil veintidós, por mayoría de siete votos a favor de declarar la invalidez de la porción normativa "*no haber sido sentenciada por delito doloso*", de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la Ministra Piña Hernández, los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, y la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra.



Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 479, con número de registro digital: 31831.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.

El Tribunal Pleno, en las sesiones celebradas el treinta y uno de enero, primero y tres de febrero de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que analizamos diversos preceptos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, entre los que se encontraban el 19 y el 36 que son de los que se ocupa el presente voto particular.

La mayoría, aunque simple y no calificada, de los integrantes del Tribunal Pleno se orientó por la invalidez de esas porciones normativas bajo la idea de que el diseño legislativo de la pregunta correspondiente al ejercicio revocatorio de mandato induce a una idea errónea sobre el objeto de dicho procedimiento democrático, pues éste se concibió como un procedimiento revocatorio por pérdida de la confianza, no como uno con fines de ratificación. Los artículos impugnados a los que me refiero son los siguientes:

"Artículo 19. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente: ...

"V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? ..."

"Artículo 36. Para la emisión del voto en los procesos de revocación de mandato, el Instituto diseñará la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener los siguientes datos: ...

"IV. Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos:

"a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.



"b) Que siga en la Presidencia de la República; ..."

De la anterior transcripción tenemos que las porciones subrayadas son las que estaban impugnadas, y cuya invalidez se proponía. Sin embargo, como adelanté, esa propuesta de invalidez no alcanzó la mayoría calificada¹ y la acción de inconstitucionalidad se desestimó.

En virtud de que me parece que tales porciones normativas son inconstitucionales, es que formulo el presente voto particular, a fin de exponer algunas reflexiones que me orientaron hacia dicha conclusión.

Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de las porciones normativas.

Compartía el sentido de la propuesta sometida a nuestra consideración (la invalidez) pero no la totalidad de sus consideraciones. De hecho, respecto de algunas me manifesté expresamente en contra, porque me parecían excesivas y, por lo tanto, innecesarias; en el mejor de los casos, debatibles. Por ejemplo: que la redacción de la pregunta que propone la Ley de Revocación de Mandato "daña el pluralismo político". Creo que genera un desbalance político en términos constitucionales, eso sí, pero de que atente contra el pluralismo o sus pilares, no me parecía evidente. Es una pregunta que desborda la contención del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional,² pero no merma derechos, no censura, no apaga las diferencias, no acalla voces.

Una expresión similar (párrafo 94 de la propuesta original), de la que también me aparté, era en el sentido de que el ejercicio de revocación de mandato provocaría inequidades que impedirían que los ciudadanos participantes puedan ejercer sus derechos políticos. No encontré una afrenta o amenaza directa y clara a los derechos políticos de los ciudadanos como para respaldar esa afirmación, sino al contrario, que este ejercicio es una forma de participación directa de la ciudadanía en los asuntos del país. Por eso me parece que este tipo de expresiones rompían un poco la ecuanimidad del proyecto inicial.

¹ Mayoría de siete votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (Ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

² El artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil diecinueve establece que la revocación de mandato deberá entenderse, tanto a nivel federal como local, como "*el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.*"



Lo que sí encontré, y en eso coincidía con dicha propuesta, es que la redacción de la pregunta tiene el potencial de generar un desbalance político: desnaturaliza la figura la *revocación* de mandato al incluir expresamente la opción de *ratificación*. Esto genera un contexto político desigual, e incluso semejante al de una campaña política fuera de tiempo. No afecta los derechos políticos de los ciudadanos, ni atenta contra el pluralismo, pero sí se despega del espíritu constitucional inmerso en un régimen democrático, uno de cuyos pilares es el equilibrio del juego político; mismo que se refleja expresamente en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve.³

Considero que los ejercicios de democracia directa en los países democráticos son también, o quizá más que nada, válvulas de salida y equilibrio, instrumentos sociales que permiten correcciones de rumbo o desahogo a frustraciones sociales que requieren una expresión pública para sanarse. La revocación de mandato se inscribe, como la consulta popular, en formas de democracia directa, pero son muy distintas entre sí.

En términos generales y abstractos podríamos partir de la base de que los temas públicos generan entusiasmo, pero también agravios colectivos que no encuentran solución en el sistema judicial porque ni siquiera se poseen elementos probatorios contundentes y definitivos, pero no por eso no existe un malestar social que se convierte en un problema político. Entonces, una consulta popular puede desahogar esos genuinos y dolorosos agravios y, si el Estado es sensible al resultado, puede realizar acciones de remediación o de perdón público, por ejemplo, restaurando la armonía social y aligerando a quienes se sienten agraviados.

Sin embargo, reitero, una cosa son las consultas populares y otra lo es un **ejercicio de revocación de mandato**, cuyo efecto no sería una remediación social, o un desfogue de la colectividad o una reorientación de políticas públicas, sino la conclusión anticipada en el desempeño del cargo del titular del Poder Ejecutivo. El impacto social, político y jurídico tiene el potencial de ser extraordinariamente profundo y trascendental, y entonces es necesario blindar todos los pilares democráticos para que no se vean arriesgados o desbalanceados en estos procesos de revocación.

Por esta razón considero que en este otro tipo de ejercicios de democracia directa, es necesario evitar preguntas o cuestiones que pudieran generar distorsiones en

³ Véase nota inmediata anterior.



su finalidad. La revocación de mandato, en teoría, va encaminada a estimular la participación de quienes no desean que el gobernante permanezca en el cargo.

Si bien existen algunas experiencias internacionales que pudiera valer la pena conocer y reflexionar,⁴ estoy cierta de que nuestro país va construyendo su propio camino en este sentido. Sin embargo, me parece que en teoría, los procesos de revocación son para eso, para revocar. Por esa razón considero que los elementos de la revocación de mandato deben ser constreñidos: el gobernante será removido si la mayoría así lo determina; si no hay mayoría para ello, se entiende que se opta por su permanencia. De lo que se trata es que eso que se sobreentiende no sea explicitado en la papeleta, no solo porque **no** es necesario, sino para no generar distorsiones en la arena política con una interpretación que desborda la naturaleza de este ejercicio democrático. A mi parecer, en México están en desarrollo los estándares de las mejores prácticas que deben adoptarse para estos ejercicios, y esta acotación resulta entonces constitucionalmente pertinente.

Estas son reflexiones que pudieran ser relativamente empíricas, pero esto se debe a que México apenas se está abriendo camino en estos ejercicios y los está desarrollando con su raigambre nacional, de suerte que tenemos la oportunidad de diseñarlos responsablemente a fin de que desplieguen sus beneficios y sus esplendores.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 63, con número de registro digital: 30900.

⁴ De la experiencia internacional observé que recientemente se había llevado a cabo un proceso de revocación al gobernador del Estado de California, en los Estados Unidos de América, Gavin Newsom. Al final no fue removido, pero encontré interesante que la papeleta contenía dos preguntas, no una. La primera era: "¿Quiere usted revocar su mandato al gobernador Newsom?" y la segunda decía: "Si se le revoca el mandato al gobernador, ¿quién le gustaría a usted para reemplazarlo?" Eran dos preguntas, y la segunda incluso solicitada al ciudadano que anotara nombres de posibles sustitutos, pero en ningún caso se preguntó si se deseaba que permaneciera en el cargo. En el cargo ya estaba el gobernador, la cuestión a dilucidar era si debía ser removido y quién entraría en su lugar.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2023.

En la sesión celebrada el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 25, fracciones II y V, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

La Comisión accionante alegó que la disposición impugnada prevé cuotas por la certificación de expedientes, desde una hoja hasta el expediente completo, por \$48.79 (cuarenta y ocho pesos 79/100 moneda nacional), así como por la reproducción de documentos en discos compactos y DVD por \$13.37 (trece pesos 37/100 moneda nacional), son contrarias al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, debido a que el legislador no justificó las tarifas en función de los costos reales de los materiales utilizados. El artículo impugnado en su literalidad establece lo siguiente:

"Artículo 25. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y protección de datos personales, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en UMA:

CONCEPTOS	UMA
"II. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo.	0.4704 (\$48.79 pesos)
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.	
"b) En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno.	0.1289 (\$13.37 pesos)
"c) En medios magnéticos denominados DVD.	0.1289 (\$13.37 pesos)"

El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las disposiciones impugnadas en su totalidad¹ al considerar que las cuotas por certificación de expedientes y por la

¹ Aprobado por **unanimidad** de once votos la invalidez del artículo 25, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, que prevé el cobro por certificaciones de expedientes. Así como por **mayoría** de nueve votos la invalidez



reproducción de documentos en discos compactos y DVD violaban el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no justificó de manera objetiva y razonable la imposición de las tarifas en función del valor real de los insumos que utiliza el municipio para proporcionar tales servicios.

Aunque compartí la invalidez del cobro por certificación de expedientes, respetuosamente no estoy de acuerdo con la invalidez de las cuotas por reproducción de documentos en discos compactos y DVD porque, desde mi perspectiva, el cobro de \$13.37 (trece pesos 37/100 moneda nacional) por la reproducción de documentos en discos compactos o DVD [contenido en la fracción V, incisos b) y c), del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca], es constitucional, ya que refleja un monto razonable del gasto que implica para el municipio contar con los insumos necesarios que le permitan prestar ese servicio y sobre todo porque no impone una carga excesiva a la ciudadanía.

Reconozco que del análisis del procedimiento legislativo de la disposición impugnada no se puede extraer una explicación objetiva de por qué el legislador local consideró pertinente fijar esa tarifa y no otra, atendiendo a los costos de los materiales. Sin embargo, me parece que, incluso ante la ausencia de motivación, la constitucionalidad del cobro se salvaguarda dada la cuantía de la cuota frente al costo de los materiales para reproducir la información.

Una razón adicional por la que me posicioné en contra de la invalidez fue porque considero que la norma impugnada no viola el derecho de acceso a la información pública, pues no grava la búsqueda realizada por la autoridad municipal ni restringe el acceso a la información pública solicitada, sino que cubre justamente los costos de los materiales utilizados. Además, este tipo de cuotas incentiva el uso de métodos más modernos y ecológicos para la reproducción de documentos, como el fomento de medios electrónicos en lugar de formatos físicos.

Por último, es importante puntualizar que la inconstitucionalidad de este tipo de cobros, justificada por una ausencia de motivación legislativa, conlleva que sea el municipio quién absorba los gastos de los materiales, lo cual no sólo permea en la autosuficiencia financiera de los municipios sino también en la calidad y eficiencia en la prestación de servicios de reproducción de información pública en perjuicio de la ciudadanía.

de la fracción V, letras b y c del mismo artículo. El Ministro Pardo Rebolledo y la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2023, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 34, Tomo I, febrero de 2024, página 757, con número de registro digital: 32190.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2019 Y SUS ACUMULADAS 92/2019 Y 93/2019.

En sesión celebrada el ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, donde se analizó la constitucionalidad de los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados en el Decreto 115 del Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

En relación con el artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, se determinó declarar su invalidez. Para una mejor comprensión se reproduce a continuación el texto de dicho precepto:

"Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."

De acuerdo con el criterio mayoritario, el tipo penal transcrito resulta inconstitucional en virtud de que la expresión **"impida total o parcialmente"**, resulta vaga o



imprecisa, permitiendo que sean los operadores jurídicos los que definan la clase de elementos que se deben tomar en cuenta para considerar actualizado este tipo penal, en detrimento del reconocimiento de expresiones o protestas pacíficas que podrían realizarse en oposición a la construcción de cualquier obra. De esta forma, se dijo, bastaría con imposibilitar de cualquier manera el libre tránsito de terceros y vehículos o maquinaria para que se actualice tal figura delictiva.

De igual forma se concluyó que el tipo penal en estudio resultaba sobre inclusivo, al sancionar el mero hecho de impedir o tratar de impedir por cualquier medio la ejecución de trabajos, obras públicas y privadas, así como el acceso de personal o maquinaria para su realización, sin distinguir entre acciones violentas y aquellas realizadas en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social pacífica.

Finalmente, se dijo que la conducta típica descrita, ya estaba contemplada en otras disposiciones, como lo era el caso de los artículos 196, 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco, que también regulan el delito de extorsión, lo que constituye una vulneración a la seguridad jurídica de los habitantes de esta entidad federativa.

Discrepo del criterio mayoritario pues considero que los elementos de la descripción típica contenidos en el artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, resultan lo suficientemente claros para que, sin riesgo a la seguridad jurídica que se protege mediante el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, puedan ser aplicados por los operadores jurídicos del sistema penal.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal al ordenar que, en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Dicho mandato está dirigido, tanto al intérprete de la norma penal, quien deberá abstenerse de hacer uso de la analogía o la mayoría de razón para desentrañar el sentido de la conducta tipificada como delito, así como al legislador, quien está constreñido a emitir normas claras, precisas y exactas para definir la conducta reprochable, al igual que para establecer la consecuencia jurídica por la comisión del ilícito.



De esta forma, el mandato de taxatividad exige que la determinación de la conducta sea de tal forma clara que, la descripción del ilícito no resulte vaga, imprecisa o amplia al grado de que su aplicación pueda ser arbitraria.

Sin embargo, ello no implica que el legislador esté obligado a definir cada vocablo o locución que utilice para redactar un tipo penal, pues ello haría imposible realizar su función legislativa.

En este sentido, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, en la aplicación del principio de taxatividad, es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, de forma que la legislación deber ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.¹

Tomando en cuenta lo anterior, observo que en el caso del artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, se dijo que uno de sus verbos rectores, en concreto, el relativo a "**impedir**", resultaba de tal vaguedad que incluso extendía su indeterminación a las locuciones "**total o parcialmente**", al no haberse precisado los alcances de tales expresiones.

No coincido con dicha conclusión, pues el significante "**impedir**" no es un verbo que tenga un grado de indeterminación tal, que no pueda ser despejado atendiendo al contexto en que fue utilizado por el legislador local.

Así, del texto del citado precepto se advierte que el verbo "**impedir**" se refiere a la acción de estorbar u obstaculizar, sea de forma total o parcial, el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local.

Estimo incluso que el verbo en cuestión, no es siquiera un concepto jurídico indeterminado, o bien, un término técnico que sea propio de un sector o profesión, pues se trata de un significante de uso común para un hablante de lengua hispana, por lo que incluso aplicado a las expresiones "**total o parcialmente**",

¹ Al respecto puede consultarse la jurisprudencia **1a./J. 54/2014 (10a.)**, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 131, Registro digital 2006867).



no deja dudas de que la conducta descrita por el legislador local se actualiza ante la obstaculización en cualquier grado del libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria o equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas.

Ahora bien, debe destacarse que la simple acción de impedir u obstaculizar total o parcialmente el libre tránsito de personas o vehículos, no configura el ilícito descrito en el artículo 308 Bis del Código Penal local, pues además se exige la concurrencia de otra conducta, en este caso, de la extorsión, la coerción, el intento de imponer o imponer cuotas.

Advierto así, que la conducta prevista en el citado artículo 308 Bis, pretendía sancionar la acción de obtener un beneficio a cambio de dejar pasar libremente a personas o maquinaria relacionada con la ejecución de trabajos u obras, sean públicas o privadas.

Ciertamente en los artículos 6o., primer párrafo y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se encuentra el sustento constitucional y convencional que protege el derecho fundamental a la protesta social. Sin embargo, de tales preceptos no se desprende que las formas violentas de expresión, como lo son la extorsión o la coerción, estén amparadas en el ejercicio del derecho a la manifestación pública.

Si bien una forma de protesta social legítima puede consistir en la obstaculización de obras públicas o privadas, por ejemplo, mediante clausuras simbólicas, ello no justifica la extorsión o la coacción a terceros como un modo de expresar el descontento social. En este sentido coincido con lo dicho por este Tribunal Pleno en la ejecutoria correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas, en donde señaló que "*... el derecho a la protesta social (en sus diferentes dimensiones como pueden ser concentraciones, manifestaciones, marchas, cortes de ruta, etc.) está protegido por el orden jurídico nacional e internacional, siempre que al igual que los derechos de libertad de expresión y reunión, se ejerza de manera pacífica, por lo que las protestas violentas no están amparadas ni siquiera prima facie por virtud de este derecho.*"

Por otra parte, discrepo con lo sostenido por la mayoría en el sentido de que la conducta típica prevista en el artículo 308 Bis, ya se recogía en los artículos 196, 196 Bis y 299, todos del Código Penal para el Estado de Tabasco, pues por



cuanto hace a éstos dos últimos preceptos, al haberse declarado su invalidez en la ejecutoria recaída a las acciones de inconstitucionalidad 91/2019 y acumuladas 92/2019 y 93/2019, no podrían servir de argumento para predicar un detrimento en la seguridad jurídica de los habitantes de dicha entidad federativa.

Por lo que respecta al artículo 196 del Código Penal local, no advierto que la descripción típica que ahí se prevé, resulte una reiteración de la prevista en el artículo 308 Bis de ese mismo ordenamiento, según puede apreciarse en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO	
<p>"Artículo 196. Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.</p> <p>"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."</p>	<p>"Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.</p> <p>"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."</p>

Puede notarse que en el artículo 196 del Código Penal Local se contempla el tipo básico del delito de extorsión, que se define como la acción de obligar por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona, para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio.

Por su parte, en el artículo 308 Bis de ese mismo ordenamiento, se describe una conducta típica que no se colma con la mera acción de obligar a otro a dar



algo, sino que además se requiere que, como resultado de ello, y ante la negativa de acceder a la extorsión, la coerción o a la imposición de la cuota, se impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local.

En vista de que el artículo 308 Bis del Código Penal local describe con claridad los elementos que constituyen la conducta típica, y no replica otros tipos penales previstos en ese ordenamiento, es que el mencionado precepto resulta acorde con el marco constitucional y convencional, por lo que debió reconocerse su validez.

Por otra parte, en el considerando octavo de la ejecutoria, el criterio mayoritario se decantó por declarar la invalidez del artículo 308, fracción II, del Código Penal para el Estado de Tabasco, por considerar que la expresión secuestrar o retener algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, no era lo suficientemente claro o preciso, por lo que el supuesto de afectación ahí previsto podría actualizarse con la mera obstrucción en la circulación de un vehículo ante el paso de un contingente, lo que podría resultar razonable ante las distorsiones que el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social puede generar en el uso de vías de comunicación.

Asimismo, se sostuvo que el empleo que de los verbos "**secuestrar y retener**" también daba lugar a una indeterminación, puesto que el legislador no especificó si lo que se sancionaba era únicamente la custodia del vehículo o en su caso de las personas que se pudieran encontrar dentro, por lo que, si se entendiera dicha norma en este último sentido, esto es, con relación al secuestro de personas, el precepto resultaba inconstitucional, pues de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, el legislador local carece de atribuciones para legislar en materia de secuestro, al ser esta una atribución exclusiva del Congreso Federal.

Por lo que respecta a la expresión "**cualquier otro medio local de comunicación**", se dijo también que resultaba indeterminada, al no haberse previsto una definición específica de lo que eso constituye, por lo que puede incluir una multiplicidad de objetos, redes, elementos e instrumentos que son utilizados para las actividades y modos de comunicación.

Para dar mayor claridad, me permito transcribir el artículo en cuestión:



CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO

"Artículo 308. Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:

"I. ...

"II. Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación."

Discrepo del criterio mayoritario, pues la fracción II del artículo 308 del Código Penal local exige como elemento de la conducta que el sujeto activo actúe "**Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación.**"; lo cual no es una descripción que resulte vaga o imprecisa, pues en este caso ese se refiere con claridad al apoderamiento temporal y sin derecho de un bien mueble ajeno, y no a la mera obstaculización que provoca una reunión pacífica de personas, lo que de ningún modo es la forma de ejercer los derechos de reunión y de libertad de expresión, pues aún en el contexto de la protesta social, ambos derechos tienen como límite que no se traduzcan en conductas que les permitan apropiarse de los bienes de terceros, aunque sea en forma temporal.

Tampoco estoy de acuerdo en que la norma incida en la competencia de la Federación para regular el delito de secuestro, pues esa atribución del Congreso de la Unión se refiere a la privación ilegal de la libertad de las personas, y la fracción reclamada claramente se refiere a la privación de los medios de transporte de terceros, sin que haya elemento alguno que permita entender que se ocupe también de la integridad física de las personas.

Lo anterior me lleva a concluir que debió reconocerse la validez del artículo 308, fracción II, del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 2037, con número de registro digital: 29875.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 2021.



Subsección 5

SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL MINISTRO O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO DERIVE DE UN AMPARO EN REVISIÓN EN EL QUE SE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS.

III. JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO. LAS SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE PODRÁN CONFORMARLA SON LAS DICTADAS A PARTIR DEL UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO.

IV. PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES. LAS RAZONES POR LAS QUE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR EL CÓDIGO NACIONAL RELATIVO Y ADECUAR LAS LEYES GENERALES Y FEDERALES QUE ASÍ LO REQUIERAN PARA CUMPLIR CON LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 16, PRIMER PÁRRAFO, Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA DERIVADA DEL AMPARO EN REVISIÓN 265/2020, EN EL QUE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE



LA UNIÓN DE EXPEDIR EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES Y DE ADECUAR LAS LEYES GENERALES Y FEDERALES QUE ASÍ LO REQUIERAN, PARA CUMPLIR CON LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 16, PRIMER PÁRRAFO, Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2022. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 25 DE ENERO DE 2024. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: CAMILO WEICHSEL ZAPATA.

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

SENTENCIA

Derivada del precedente obligatorio fijado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 265/2020,¹ en el que se determinó que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa absoluta respecto a lo ordenado por los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete; esto es, una omisión respecto a las obligaciones de (a) expedir la legislación única a nivel nacional en materia procesal civil y familiar, y (b) adecuar las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales (referente al principio de oralidad y a privilegiar el fondo sobre las formalidades procesales en los procedimientos seguidos en forma de juicio).²

¹ Primera Sala, *amparo en revisión 265/2020*, sentencia de doce de mayo de dos mil veintiuno, fallada por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

² **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).**

"Transitorios.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Amparo en revisión 265/2020.** El quince de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)*."

2. Mediante este Decreto, en el artículo 16 constitucional se agregó que en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se estableciera como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de los actos procesales en cualquier medio que de certeza a su contenido. Por otro lado, se adicionó un párrafo al diverso 17 que ordena que se privilegie la solución del conflicto sobre las formalidades procesales en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos. Finalmente, respecto al numeral 73, se agregó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.³

"Segundo. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

"Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."

³ **"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

"Artículo 17. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."

"Artículo 73. ...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, ..."



3. Para darle operatividad a estas modificaciones, en los artículos segundo y cuarto transitorios de este Decreto: (a) se estableció la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de adecuar la legislación secundaria a las exigencias de los cambios constitucionales; y, (b) en atención a la modificación del artículo 73, se señaló el deber de expedir la legislación procesal en materia civil y familiar para regir en todo el territorio nacional en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de tal Decreto.⁴

4. En este contexto, una asociación civil promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Congreso de la Unión por su omisión absoluta de (a) expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, y (b) adecuar las leyes generales y federales que así lo requieran al principio de oralidad y a la prevalencia del fondo sobre forma en los procedimientos jurisdiccionales. Dicho amparo llegó a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como el amparo en revisión 265/2020.

5. Mediante sentencia de fecha doce de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos, la Primera Sala resolvió que sí existen los respectivos deberes de legislar, que el Congreso de la Unión los había incumplido y que dicha omisión legislativa absoluta violaba el derecho de acceso a la justicia de la asociación civil quejosa en su dimensión colectiva. En consecuencia, se concedió el amparo para efecto de que el Congreso de la Unión (a) expida la legislación única en materia procesal civil y familiar; y, (b) adecúe las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales.

6. Solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad. El quince de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat comu-

⁴ **"Segundo.** La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas."

"Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."



nicó al entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte que la Primera Sala había resuelto el amparo en revisión 265/2020 por unanimidad de votos. En su oficio, la Ministra relató que el amparo fue concedido para efecto de que el Congreso de la Unión (a) expidiera el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y (b) adecuara las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales.⁵

7. **Radicación y admisión.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte radicó la solicitud referida bajo el expediente "declaratoria general de inconstitucionalidad 11/2022", la admitió a trámite y ordenó notificar al Congreso de la Unión como autoridad vinculada a subsanar la omisión legislativa declarada inconstitucional, adjuntándole copia certificada del amparo en revisión 265/2020. Asimismo, turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

8. **Informes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por escrito presentado el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados rindió un primer informe sobre el cumplimiento que el Congreso de la Unión le ha dado al amparo en revisión 265/2020. Al efecto, adjuntó diversos documentos sobre el procedimiento legislativo que hasta ese momento había seguido el Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

9. El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presentó un escrito al que adjuntó una copia simple del Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintitrés en el que se publicó el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Manifestó que con esto se ha dado cumplimiento cabal a la ejecutoria de amparo.

10. En ninguno de estos dos escritos se hizo mención de la segunda omisión legislativa absoluta en la que incurrió el Congreso de la Unión, derivada del

⁵ Oficio con número de folio 018983, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



segundo transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana. Esto es, la omisión de adecuar las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales.

II. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución,⁶ en relación con los diversos 231 y 232 de la Ley de Amparo,⁷ y 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ así como

⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"II. ...

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. ..."

⁷ **Artículo 231.** Cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo directo en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días."

Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: ...

"V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



en lo establecido en el punto Segundo del Acuerdo General Plenario 1/2021, publicado el ocho de abril de dos mil veintiuno,⁹ y el punto Segundo, fracción IV, del Acuerdo General Plenario 1/2023, publicado el tres de febrero de dos mil veintitrés.¹⁰

III. LEGITIMACIÓN

12. La solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legitimada, pues la presentó la entonces Ministra Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹ en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario 15/2013.¹²

IV. IMPROCEDENCIA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

13. En términos de los artículos 107, fracción II, constitucional y 232 de la Ley de Amparo, las declaratorias generales de inconstitucionalidad que surgen a

⁹ **"SEGUNDO.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo General, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por la Salas, por mayoría de cuatro votos, en la totalidad de los asuntos de su competencia, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, en los términos precisados en el Punto Noveno del presente Acuerdo General."

¹⁰ **"SEGUNDO.** EL Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"IV. Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad ..."

¹¹ **"Artículo 24.** Son atribuciones de las y los presidentes de las Salas: ...

"VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta Ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹² **"Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."



partir de las determinaciones de esta Corte requieren tres presupuestos básicos:¹³ (a) una jurisprudencia establecida por precedente obligatorio –ya sea de alguna de las Salas o del Pleno–, (b) que dicha jurisprudencia se haya fijado en un juicio de amparo indirecto, y (c) que en el precedente se haya resuelto *la inconstitucionalidad de una norma general*.

14. El caso que nos ocupa solo cumple con los presupuestos (a) y (b). En el amparo en revisión 265/2020 lo que se declaró inconstitucional fueron dos omisiones legislativas absolutas, no normas generales; el problema fue la ausencia de un contenido normativo, no su presencia en nuestro orden jurídico. De aquí que la declaratoria general de inconstitucionalidad resulta **improcedente**. Para este Tribunal Pleno, este medio procesal no es apropiado cuando no hay nada que expulsar de nuestro sistema legal a través de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

15. La conclusión anterior encuentra soporte en tres premisas íntimamente relacionadas. Antes de adentrarnos en ellas, sin embargo, es importante aclarar que la improcedencia de esta declaratoria general de inconstitucionalidad no se da porque el amparo en revisión 265/2020 no constituya jurisprudencia establecida bajo el sistema de precedentes introducido por la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno y la reforma a la Ley de Amparo de siete de junio del mismo año. Esto porque el amparo en revisión 265/2020 se falló el doce de mayo de dos mil veintiuno (esto es, entre la reforma constitucional y la de la Ley de Amparo), por lo que cabría la duda de si ya se encontraba vigente el sistema de precedentes bajo el que hoy operamos. Una vez que este punto sea clarificado detallaremos la improcedencia de la declaratoria.

El amparo en revisión 265/2020 como precedente obligatorio

16. El sistema de jurisprudencia por precedente obligatorio o precedente único fue introducido en nuestro orden jurídico por la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno. Entre otras cuestiones, esta reforma adicionó un párrafo al artículo 94 constitucional para establecer que las razones que

¹³ Esto más allá del plazo que tiene el órgano que emitió la norma para superar el problema de constitucionalidad, así como los demás requisitos procesales.



justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte 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.¹⁴

17. Conforme al artículo sexto transitorio de esta reforma, el sistema de precedentes entraría en vigor "cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo".¹⁵ En congruencia, el Acuerdo General Plenario 1/2021 dispuso que el **primero de mayo de dos mil veintiuno** sería la fecha a partir de la cual las sentencias de esta Suprema Corte podrían conformar jurisprudencia sin necesidad de reiteración en la totalidad de los asuntos de su competencia.¹⁶ Bajo esta determinación, el amparo en revisión 265/2020 es un precedente obligatorio dado que se falló por unanimidad de votos el **doce de mayo de dos mil veintiuno**.

18. Ahora bien, para ese momento aun no se publicaba el decreto de reforma a la Ley de Amparo que incorporaría el sistema de precedentes. Esto ocurrió hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, y en el artículo Décimo Primero Transitorio de dicho decreto de reforma se previó que "únicamente las sentencias

¹⁴ **Artículo 94.** ...

"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. ..."

¹⁵ **Sexto.** El sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, que se incorpora como párrafo décimo segundo al artículo 94 constitucional, entrará en vigor cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo, de conformidad con su facultad autorregulatoria prevista en dicho precepto."

¹⁶ **Acuerdo General Plenario 1/2021.**

SEGUNDO. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo General, 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, en la totalidad de los asuntos de su competencia, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, en los términos precisados en el Punto Noveno del presente Acuerdo General."

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente Acuerdo General entrará en vigor el primero de mayo de dos mil veintiuno."



que se emitan con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto podrán constituir jurisprudencia por precedente".¹⁷ Dado que el Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación,¹⁸ parecería que es hasta el **ocho de junio de dos mil veintiuno** que la Suprema Corte podría conformar jurisprudencia a través de un único precedente en los juicios de amparo indirecto.

19. Tenemos entonces una discordancia sobre la fecha en la que empezó el sistema de precedente obligatorio, lo que afecta a las sentencias dictadas en el intervalo del primero de mayo de dos mil veintiuno al ocho de junio del mismo año –precisamente el caso del amparo en revisión 265/2020–. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que **la fecha a la que tenemos que atender es el primero de mayo de dos mil veintiuno** por una razón competencial y de jerarquía normativa.¹⁹ Si bien esta fecha fue definida en un Acuerdo General de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto deriva de una habilitación constitucional expresa (el artículo sexto transitorio de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno) y lo que entra en vigor es un precepto constitucional en sí mismo (el artículo 94, párrafo décimo segundo).

20. La Constitución no sujetó la operatividad de este sistema a una definición del legislador, sino del Pleno de este Alto Tribunal. Esta es una *cuestión competencial* en donde la definición del Acuerdo General Plenario 1/2021 prima sobre la reforma a la Ley de Amparo. En cuanto al aspecto de *jerarquía normativa*, tenemos que considerar que nuestra Constitución es una norma jurídica vinculante de aplicación directa.²⁰ Así, es perfectamente posible que un precepto constitucional empiece a operar aun cuando no encuentre desarrollo en la legislación secundaria. Este es el caso de artículo 94, párrafo décimo segundo, entre el primero de mayo y ocho de junio de dos mil veintiuno.

¹⁷ **"Décimo Primero.** Las tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se hubieran emitido con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema de precedentes obligatorios, mantendrán ese carácter. Únicamente las sentencias que se emitan con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto podrán constituir jurisprudencia por precedente."

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

¹⁹ De manera implícita, la Primera Sala adoptó esta determinación en el amparo directo en revisión 2898/2021, fallado por unanimidad de cuatro votos (párrs. 36-40), y en el amparo en revisión 40/2023, fallado por unanimidad de cinco votos en este punto (párrs. 25-27).

²⁰ Cfr. Primera Sala, *amparo directo en revisión 2044/2008*, sentencia de diecisiete de junio de dos mil nueve, p. 18.



21. De lo desarrollado hasta aquí podemos concluir que el amparo en revisión 265/2020 constituye un precedente obligatorio que asentó jurisprudencia en términos del artículo 94, párrafo décimo segundo, constitucional. Lo determinante es que la sentencia se haya dictado después del primero de mayo de dos mil veintiuno, y dicho amparo se falló el día doce del mismo mes y año.

Improcedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad
respecto a omisiones legislativas absolutas

22. Sin perjuicio del carácter jurisprudencial del amparo en revisión 265/2020, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad es **improcedente**. Como adelantamos, hay tres razones que justifican esta conclusión, las cuales se desprenden de un mismo hecho: que lo que se declaró inconstitucional en este asunto fueron dos omisiones legislativas absolutas, de modo que no hay nada que "expulsar" de nuestro sistema jurídico a través de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

23. La primera razón parte del diseño procesal de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Esta figura fue introducida en nuestro orden jurídico con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, y el Constituyente Permanente fue explícito en que el mecanismo de la declaratoria se pondría en marcha a partir de una jurisprudencia "*en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general*" (énfasis añadido). Al día de hoy, ninguna reforma ha alterado esta redacción en el artículo 107 constitucional.

24. Para este Tribunal Pleno, esta formulación específica no es trivial. En el dictamen de la Cámara de Origen de la reforma de seis de junio de dos mil once (Cámara de Senadores), se especificó que la declaratoria general de inconstitucionalidad "adquiere importancia *exclusivamente* en los amparos en contra de las normas generales". Más adelante, se dice que la propuesta consiste en facultar a la Corte para emitir estas declaratorias cuando en su jurisprudencia "determine la *inconstitucionalidad de una norma general* respecto a la Constitución" (énfasis añadido en ambas citas).²¹

²¹ El texto completo sobre este punto es el siguiente: "Uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encuentra construido el juicio de amparo en México es el de relatividad de las sentencias



de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar que el hecho que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

"Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales."

"Estas comisiones unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y en consecuencia, es impostergable su revisión.

"Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

"A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

"Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, sólo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales.

"Estas razones han sido valoradas por estas comisiones dictaminadoras y en consecuencia, procede aprobar la propuesta contenida en la fracción II, segundo párrafo del artículo 107 de la iniciativa.

"En efecto, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general respecto de la Constitución."

"Si bien en el texto contenido en la iniciativa que se dictamina se establece que dicha declaratoria procederá en los términos y condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, estas comisiones unidas estiman pertinente establecer ciertos requisitos de procedencia de dicha declaratoria, dejando los demás términos para su desarrollo en la ley reglamentaria.

"En consecuencia, se pretende establecer en el segundo, tercero y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.

"Posteriormente cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el



25. En la misma línea, la exposición de motivos de la "nueva" Ley de Amparo de dos mil trece recoge estas premisas y reitera que la declaratoria general de inconstitucionalidad "adquiere importancia *exclusivamente* en los amparos en contra de las normas generales".²² De aquí que el artículo 232 haya especificado

plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

"Este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

"Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión.

"En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley reglamentaria deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley reglamentaria deberá establecerse que la declaratoria deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

"En ese tenor se considera conveniente ajustar el texto del párrafo de la fracción II del artículo referido, a fin de armonizarlos con los subsecuentes párrafos que refieren la mencionada declaratoria general de inconstitucionalidad."

Dictamen disponible en el sitio:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifEWfUQOH36fIC7PmLluV5BON9eB9yIHvgLg5D-ViuepFQ==>

²² **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ...**

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ...

"Declaración general de inconstitucionalidad ...

"Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales."



en su formulación original que la declaración procede cuando se establezca jurisprudencia por reiteración "en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general".²³ La reforma de siete de junio de dos mil veintiuno modificó este precepto para implementar el sistema de precedente único, pero mantuvo que la jurisprudencia que puede dar paso a la declaratoria es aquella en la que se determine "la inconstitucionalidad de una norma general."²⁴

26. Todo lo anterior tiene una lógica constitucional, y en ésta radica la segunda razón de improcedencia de la declaratoria respecto a omisiones legislativas absolutas. Si atendemos al proceso legislativo de la reforma constitucional con la que se incluyó esta figura, es patente que la declaratoria general de inconstitucionalidad se pensó como una respuesta a los problemas que genera el *principio de relatividad* de las sentencias de amparo. El hecho de que las sentencias en estos juicios sólo se ocupen del quejoso o quejosa y no hagan un pronunciamiento general de inconstitucionalidad se vio como paradigma que ameritaba una revisión crítica.

27. En concreto, se dijo que este principio genera cuatro consecuencias inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. Primero, vulnera el principio de supremacía constitucional y la regularidad del orden jurídico mexicano, pues permite que normas que han sido declaradas inconstitucionales sigan vigentes en nuestro orden jurídico. El segundo problema es uno de igualdad: la norma declarada inconstitucional seguirá afectando a toda persona que no haya promovido el juicio de amparo, y aquí no puede perderse de vista que la

Iniciativa disponible en el sitio:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIR-ZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivlposleSWVmBCz78AljAs+1xvqPM EHp64w==>

²³ **"Artículo 232 (vigente hasta el ocho de junio de dos mil veintiuno).** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

²⁴ **"Artículo 232 (vigente).** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."



desigualdad económica y social que permea el país genera que no cualquier persona tenga acceso a este mecanismo de tutela. La tercera y cuarta cuestión van de la mano y se refieren a la afectación al principio de economía procesal y al derecho a una justicia pronta y expedita, pues la relatividad hace necesaria que los órganos de control constitucional se vean sobrecargados con casos en los que se reclama la inconstitucionalidad de la misma norma una y otra vez.²⁵

28. Con la reforma de dos mil once no se eliminó el principio de relatividad. Más bien, para atender la problemática descrita, el Constituyente Permanente incorporó la declaratoria general de inconstitucionalidad. En el fondo, lo que se buscó fue diseñar un mecanismo para darle efectos generales a un juicio de amparo indirecto en el que se determinara la inconstitucionalidad de una norma general. Esta configuración entre el principio de relatividad como premisa y la declaratoria general de inconstitucionalidad como respuesta nos da la clave para entender por qué no es procedente respecto a una omisión legislativa absoluta.

29. Como ha sostenido tanto este Pleno como las dos Salas, las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once ampliaron el espectro de protección del juicio de amparo. Esto ha tenido un impacto particular en los casos en que se reclaman omisiones legislativas absolutas en amparo indirecto, en donde uno de los primeros problemas a los que se enfrentó esta Suprema Corte era si dichos casos eran improcedentes en virtud del principio de relatividad. El argumento era que el remedio necesario para una omisión legislativa absoluta era la orden de legislar y, por las características intrínsecas de la ley (su generalidad, abstracción e impersonalidad), esto tendría efectos que trascienden al quejoso particular.²⁶

30. Desde la Décima Época, la posición de esta Suprema Corte ha sido que estos casos ameritan una reinterpretación del principio de relatividad. Aunque

²⁵ Todo esto se expone en el dictamen de la Cámara de Origen de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, citado *supra*, nota 21. La exposición de motivos de la Ley de Amparo de dos mil trece citada en la nota 22 también cuenta con pronunciamientos análogos.

²⁶ En la Novena Época, el principio de relatividad llevó justamente a plantear la improcedencia genérica del juicio de amparo frente a omisiones legislativas. Al respecto véase la tesis aislada P. CLXVIII/97 del Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 180, registro electrónico 197222, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL."



dicho principio continúa vigente, "se considera que no puede seguir rigiendo una interpretación restrictiva del mismo"; "a la luz del marco constitucional vigente en materia de amparo, no hay cabida para una interpretación ... que tienda a frustrar el propio objeto del medio de control constitucional: la protección de todos los derechos humanos de las personas que acuden con interés jurídico o legítimo a un juicio de amparo."²⁷

31. Esta reinterpretación del principio de relatividad ha sido la base para admitir la procedencia de los amparos indirectos sobre omisiones legislativas.²⁸ Ahora bien, el punto fundamental aquí no es en sí la procedencia de estos asuntos, sino el hecho de que una sentencia estimatoria en un amparo indirecto en el que se reclama una omisión legislativa absoluta tendrá, por necesidad lógica, efectos generales; esto es, la misma clase de efectos que se buscaron con la declaratoria general de inconstitucionalidad.

32. Lo anterior, se reitera, no porque el reclamo de una omisión legislativa actualice una excepción al principio de relatividad. En palabras del amparo en revisión 265/2020, el criterio reiterado de esta Corte es que i) las omisiones del Poder Legislativo entran dentro del tipo de omisiones reclamables por medio del juicio de amparo y ii) que la orden de legislar por incumplimiento de un mandato constitucional no atenta contra el principio de relatividad de las sentencias,

²⁷ Tribunal Pleno, *contradicción de tesis 249/2017*, sentencia de trece de junio de dos mil diecinueve, fallada por unanimidad de votos, párrs. 74 y 90. Entre otros, los siguientes precedentes de las Salas contienen pronunciamientos análogos y también versan sobre omisiones legislativas: Primera Sala, *amparo en revisión 323/2014*, sentencia de once de marzo de dos mil quince, fallada por unanimidad de votos; Primera Sala, *amparo en revisión 1359/2015*, sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, fallado por mayoría de cuatro votos; Primera Sala, *amparo en revisión 265/2020*, citado *supra*; Segunda Sala, *recurso de queja 27/2018*, sentencia de veinte de junio de dos mil dieciocho, fallado por mayoría de cuatro votos; Segunda Sala, *amparo en revisión 515/2018*, sentencia de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, fallado por unanimidad de votos; y Segunda Sala, *amparo en revisión 332/2018*, sentencia de ocho de mayo de dos mil diecinueve, fallado por unanimidad de votos.

²⁸ Cfr. Tribunal Pleno, jurisprudencia P.J.J. 2/2022 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, abril de 2022, Tomo I, página 9, registro electrónico 2024503, de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS."



pues lo que este principio significa es que: *"los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional."*²⁹

33. Con lo expuesto vemos porqué, desde una lógica constitucional, las omisiones legislativas absolutas no tienen cabida en un instrumento como la declaratoria general de inconstitucionalidad. No es que la inconstitucionalidad de estas omisiones sea menos grave que la de las normas generales, pero aquí los efectos del amparo, que responden a la naturaleza de la inconstitucionalidad encontrada, alivian por sí mismos los problemas generados por el principio de relatividad que se buscó atender con la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

34. Por último, una tercera razón para sostener la improcedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad en el caso que nos ocupa es que no podría tener ningún efecto útil. Como vimos, no hay nada que expulsar de nuestro orden jurídico a través de una declaratoria, y el acatamiento de la sentencia acarrea por sí mismo efectos generales. El Congreso de la Unión ya se encuentra obligado a cumplir la sentencia de amparo en sus términos, lo que implica atender el mandato constitucional de legislar en un determinado sentido. De ser el caso, podría plantearse un incumplimiento de sentencia conforme a la propia regulación de la Ley de Amparo (lo que no estamos juzgando en este momento), pero esto es muy distinto a una declaratoria general de inconstitucionalidad.

²⁹ Primera Sala, *amparo en revisión 265/2020*, citado *supra* (con cita interna al amparo en revisión 1359/2015, p. 30) (énfasis en el original). La Segunda Sala tuvo consideraciones análogas en el amparo en revisión 515/2018 y en el recurso de queja 27/2018 ("en realidad, es la decisión del Poder Revisor de la Constitución y no los jueces o tribunales de amparo, la que impone a los órganos estatales respectivos la obligación de legislar. Así, si los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos son violentados, en el caso de las omisiones legislativas absolutas, para mantener la regularidad constitucional, el efecto del amparo se traduciría en constreñir a la autoridad responsable, en este caso al Congreso Local, a que ajuste su conducta al mandato de la Constitución Federal que omite, lo que en términos fácticos se traduce en la emisión de la legislación correspondiente").



V. DECISIÓN

35. A partir de lo razonado hasta aquí, este Tribunal Pleno concluye que la presente declaratoria general de inconstitucionalidad es **improcedente**. Si bien el amparo en revisión 265/2020 constituye un precedente obligatorio, la declaratoria general de inconstitucionalidad es improcedente frente a omisiones legislativas absolutas como las encontradas en dicho asunto.

36. En consecuencia,

SE RESUELVE

ÚNICO.—Es improcedente la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

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:

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite, a la competencia y a la legitimación.

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 separándose de los párrafos 15 al 21, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 30, 31 y 32, y con consideraciones adicionales, respecto de los apartados IV y V relativos, respectivamente, a la improcedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad y a la decisión. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.



La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de abril de 2024 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos, en términos de lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del 15 de abril de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la declaratoria general de inconstitucionalidad 11/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veinticuatro.

El Tribunal Pleno resolvió que la referida declaratoria general de inconstitucionalidad era improcedente.

Para el Pleno cuando en un amparo en revisión –como lo fue el precedente obligatorio dictado en el amparo en revisión 265/2020 el doce de mayo de dos mil veintiuno—¹ se declara que existe una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, sus efectos alivian por sí mismos el problema que se buscó atender con la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, al ordenarse al legislador ordinario a que ajuste su conducta al mandato que lo obliga a emitir la normativa correspondiente.

En este sentido, de acuerdo con una interpretación sistemática y funcional de la Constitución General y la Ley de Amparo, las omisiones legislativas absolutas no tienen cabida en un instrumento como la declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que los efectos de los amparos en estos casos, que responden a la naturaleza de la inconstitucionalidad encontrada, alivian por sí mismos los problemas que buscó atender esta figura.

¹ Como se desprende de la sentencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió el amparo para que el Congreso de la Unión cumpliera con las obligaciones establecidas en los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana consistentes en: (a) expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar y (b) adecuar las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales.



Además, desde una perspectiva pragmática, en estos casos la declaratoria general de inconstitucionalidad no podría tener un efecto útil, ya que no hay nada que expulsar de nuestro orden jurídico y de la propia sentencia de amparo se derivan los efectos generales.

Sin embargo, como lo mencioné en sesión, me separo de los párrafos 30 al 32 de la sentencia, ya que, como lo sostuve en mis votos concurrentes en los amparos en revisión 265/2020 y 1359/2015, considero que, al reinterpretarse el principio de relatividad, éste no debe vaciarse de contenido, sino darle el alcance justificado desde el punto de vista constitucional; es decir, el principio de relatividad sigue cumpliendo una función relevante en el juicio de amparo, aunque no sea aplicable cuando el acto reclamado lo constituyan omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.

Como sostuve en esos votos, al interpretarse el principio de relatividad a la luz de la intención del Constituyente originario y de su génesis y evolución histórica, éste no tiene el alcance de justificar la improcedencia del juicio de amparo cuando se reclaman omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, pues los efectos que eventualmente se impriman a una concesión de amparo, no sólo no son incompatibles con los objetivos que motivaron su consagración como un principio rector del juicio de amparo, sino que en buena medida, contribuyen a concretarlos.

Esta conclusión, a mi juicio, se robustece si el principio de relatividad se reinterpreta a la luz de la evolución del juicio de amparo, porque es congruente con las reformas del dos mil once. En la Constitución General se realizaron cambios importantes al juicio de amparo que revelan, por una parte, que el Constituyente no tuvo la intención de excluir de control ese tipo de omisiones, y sí en cambio la de reducir el alcance que tradicionalmente se había concedido al principio de relatividad para hacerlo compatible con otras exigencias constitucionales.

En efecto, el Constituyente previó la procedencia del amparo, por primera vez, en contra de *omisiones* de autoridades que violen derechos humanos. Es claro que antes de esta reforma, al menos desde el último cuarto del siglo diecinueve, era pacífica la procedencia del amparo en contra de omisiones de autoridades administrativas y judiciales, por lo que no había necesidad de explicitar esta cuestión. En este sentido, debe entenderse que la intención del legislador al incluir la procedencia en contra de omisiones era incluir –al menos– las omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, máxime que no previó expresamente que el amparo fuera improcedente en contra de éstas, pudiéndolo hacer.



Así, dado que extender la aplicación del principio de relatividad a un supuesto que no está previsto, *expresamente*, por el legislador, tiene como efectos restringir injustificadamente el acceso a la justicia y dejar de tutelar los derechos humanos y la supremacía constitucional, no parece haber razones de peso que avalen la opción por la improcedencia del juicio de amparo para reclamar omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.

En suma, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado en el sentido de que su alcance no incluye los casos en que se reclamen omisiones legislativas, cuando la propia Constitución establece para el legislador el deber de ejercer la competencia legislativa en determinada materia y plazo y éste omite, absolutamente, ejercerla, como fue el caso en el amparo en revisión 265/2020.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SU RÉGIMEN LOCAL, SIEMPRE Y CUANDO GUARDE EQUIVALENCIA CON EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. LOS CONGRESOS LOCALES CUENTAN CON FACULTADES PARA ESTABLECER EL ÁMBITO PERSONAL DE APLICACIÓN DE SUS RESPECTIVAS LEYES EN ESTA MATERIA [ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, EN SU



PORCIÓN NORMATIVA "Y TODAS AQUELLAS PERSONAS QUEREAUDEN (SIC), ADMINISTREN, RESGUARDEN Y/O MANEJEN RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, ESTATALES", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO].

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE ESTARÁN SUJETAS A LA LEY DE LA MATERIA LAS PERSONAS QUE RECAUDEN, ADMINISTREN, RESGUARDEN Y/O MANEJEN RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, ESTATALES O, EN SU CASO FEDERALES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS SEAN TRANSFERIDOS, DESCENTRALIZADOS, CONCERTADOS O CONVENIDOS POR EL ESTADO CON LA FEDERACIÓN O CON SUS MUNICIPIOS, ES CONSTITUCIONAL, YA QUE NO CALIFICA NI EQUIPARA A DICHAS PERSONAS CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS [ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y TODAS AQUELLAS PERSONAS QUEREAUDEN (SIC), ADMINISTREN, RESGUARDEN Y/O MANEJEN RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, ESTATALES", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO].

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER DISPOSICIONES VINCULANTES PARA TODAS LAS PERSONAS QUE MANEJEN, CUSTODIEN Y APLIQUEN RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN SU CASO FEDERALES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS SEAN TRANSFERIDOS, DESCENTRALIZADOS, CONCERTADOS O CONVENIDOS POR EL ESTADO CON LA FEDERACIÓN O CON SUS MUNICIPIOS", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE ESTARÁN SUJETAS A LA LEY DE LA MATERIA LAS PERSONAS QUE RECAUDEN, ADMINISTREN, RESGUARDEN Y/O MANEJEN RECURSOS ECONÓMICOS FEDERALES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS SEAN TRANSFERIDOS, DESCENTRALIZADOS, CONCERTADOS O CONVENIDOS POR EL ESTADO CON LA FEDERACIÓN O CON SUS MUNICIPIOS, ES INCONSTITUCIONAL, YA QUE EL CONGRESO CARECE DE ATRIBUCIONES



PARA ESTABLECER DISPOSICIONES VINCULANTES PARA QUIENES MANEJEN, CUSTODIEN Y APLIQUEN RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES, AL SER FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN SU CASO FEDERALES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS SEAN TRANSFERIDOS, DESCENTRALIZADOS, CONCERTADOS O CONVENIDOS POR EL ESTADO CON LA FEDERACIÓN O CON SUS MUNICIPIOS", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN LOCAL QUE MODIFICA LA INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PARA IMPONER LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 72, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

X. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL DE LAS PERSONAS MORALES PARA PARTICIPAR EN ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS U OBRAS PÚBLICAS POR UN MÍNIMO DE SEIS MESES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, LETRA B, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

XI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL RANGO MÍNIMO DE SEIS MESES PARA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PARA QUE LAS PERSONAS MORALES PUEDAN PARTICIPAR EN ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS U OBRAS PÚBLICAS, ES INCONSTITUCIONAL, YA QUE EL LEGISLADOR LOCAL VARIÓ DE FORMA SUSTANCIAL EL PERIODO MÍNIMO DE TRES MESES, ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, LETRA B, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE UN ESTADO QUE DA LUGAR



A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN II, LETRA B, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS].

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN SU CASO FEDERALES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS SEAN TRANSFERIDOS, DESCENTRALIZADOS, CONCERTADOS O CONVENIDOS POR EL ESTADO CON LA FEDERACIÓN O CON SUS MUNICIPIOS", 72, PÁRRAFO TERCERO, Y 79, FRACCIÓN II, LETRA B, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE HIDALGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 124/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 3, fracción I, en la porción normativa "... y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;" 72, párrafo tercero; y 79, fracción II, letra B, todos de la Ley de Res-	9



		ponsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de agosto de dos mil veintidós.	
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	10
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	12
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hacen valer causas de improcedencia, ni se advierte, de oficio, que se actualice alguna.	14
VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Metodología de estudio	Se indica que el proyecto se analizará en tres apartados.	14
	VI.2. Parámetro de regularidad constitucional	<p>Se retoman los precedentes de este Tribunal Pleno en los que se ha pronunciado sobre cómo debe entenderse el reparto competencial en materia de responsabilidades administrativas que quedó establecido en el Texto Fundamental a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.</p> <p>Se indica que el modelo de concurrencia de distribución competencial en materia de responsabilidades administrativa delegada al legislador federal ordinario, no inhibe o prohíbe que los Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen, pues incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas, expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que, en la materia, expida el Congreso de la Unión.</p>	



	<p>Sin embargo, 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, deben ser definidas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>No obstante, ello no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas. Sin embargo, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.</p>	15
VI.3. Ámbito personal de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.	<p>Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i>. Las entidades federativas cuentan con facultades para establecer el ámbito personal de aplicación de sus respectivas leyes de responsabilidades administrativas, siempre que con ello no contravengan la distribución de competencias y los parámetros establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.</p>	20



		<p>Se reconoce la validez del artículo 3, fracción I, en la porción normativa "... y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales" de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 3, fracción I, en la porción normativa ", o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;" de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.</p>	
	<p>VI.4. Interrupción de la prescripción y periodo de inhabilitación temporal para personas morales.</p>	<p>Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i>: Las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados con la determinación del rango mínimo o máximo de una sanción administrativa, si con ello contravienen lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 79, fracción II, letra B de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.</p>	<p>39</p>
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se declara la invalidez del artículo 79, fracción II, letra B de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.</p>	<p>44</p>
	<p>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</p>	<p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.</p>	



	Otros lineamientos	<p>Para evitar incertidumbre en la determinación de la sanción administrativa prevista en el artículo 79, fracción II, letra B de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, se ordena aplicar el artículo 81, fracción II, inciso b) de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>La aplicación de la referida disposición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se mantendrá hasta que el Congreso del Estado de Hidalgo legisle al respecto.</p>	
	Notificaciones	<p>Se ordena la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.</p>	
VIII. DECISIÓN		<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 72, párrafo tercero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del</p>	45



Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I, en su porción normativa "o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios", y 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, en los términos establecidos en el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria.

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



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 124/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 3, fracción I, en su porción normativa "*y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el estado con la federación (sic) o con sus municipios*", 72, párrafo tercero, y 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto Publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el pasado nueve de agosto del dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por escrito presentado el ocho de septiembre de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registrado el nueve de septiembre de esa misma anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

"Artículos 3, fracción I, en su porción normativa '*y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios*', 72, párrafo tercero, y 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo ..."

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso en su único concepto de invalidez lo siguiente:



- El veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

- Tales modificaciones constitucionales sentaron las reglas para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la corrupción en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los Tribunales Federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.

- La Norma Fundamental en su título Cuarto, especialmente en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las siguientes bases mínimas que todo régimen en la materia debe observar:

- a. La noción de quien se reputa como servidor público contenida en el artículo 108 constitucional, y la obligación de todo servidor público de presentar su declaración patrimonial y de intereses.

- b. La premisa de que las sanciones administrativas de los servidores públicos se aplicarán por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; por ende, el diseño de las respectivas faltas deberá desarrollarse con relación a la vulneración de uno o más de dichos principios.

- c. La regla de que las faltas administrativas serán sancionadas con amonestación, suspensión, destitución, e inhabilitación, así como con sanciones económicas.



d. La pauta de que las sanciones económicas 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 y omisiones.

e. La regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones deben estar previstos en una ley.

f. La necesidad de distinguir entre faltas graves y no graves y de contemplar sanciones y procedimientos apropiados a cada caso.

g. El requerimiento de establecer en la ley los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar la calificación de las faltas administrativas no graves.

h. El principio de que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

i. La previsión contenida en el artículo 114 constitucional de que será la ley donde deban señalarse los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y la consecuencia de los actos y omisiones.

j. La regla de que, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

- Para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIX-V de la Ley Suprema, faculta al Congreso de la Unión 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.

- A la luz de ese mandato constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de



Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales de la materia que regula. De esta forma, las disposiciones de ese ordenamiento constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar su operatividad.

- Si bien, tanto el Congreso de la Unión como los congresos de las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de responsabilidades administrativas, deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la Constitución Federal y la ley marco.

- En tal sentido, el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, no inhibe a los Estados de expedir su legislación relacionada con el citado régimen; e incluso existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para ajustar su andamiaje normativo local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que expida el Congreso de la Unión, siempre que no se aparten de la distribución competencial prevista en la citada Ley General, así como a la regla de congruencia y no contradicción con dicho ordenamiento.

- Precisa además que, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, solo 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.

- Lo anterior no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas, no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas



sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.

- Señala que el legislador del Estado de Hidalgo al expedir la Ley de Responsabilidades Administrativas de la entidad federativa, actuó fuera del régimen de actuación conferido por la Constitución Federal y la Ley General de la materia, pues al establecerse en los artículos 3, fracción I, en la porción normativa *"y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios"*, 72, párrafo tercero y 79, fracción II, inciso B del ordenamiento local, diseñó normas sustantivas que son distintas a las previstas en la Ley General y que producen cambios en el sistema de responsabilidades administrativas estatuido por la Norma Fundamental.

- En este contexto la Comisión accionante apunta que, en el artículo 3, fracción I, en la porción normativa impugnada de la Ley de Responsabilidades Administrativas local, se ampliaron los sujetos a los que se aplicará dicho régimen, pues a diferencia de la Ley General, en el Estado de Hidalgo también se consideran servidores públicos por equiparación para efectos del ordenamiento, a quienes 1) recauden, 2) administren, 3) resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando éstos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

- Por su parte, el artículo 72, párrafo tercero de la Ley en estudio, alteró las reglas del procedimiento de investigación, específicamente en cuanto a la prescripción de la responsabilidad administrativa, pues a pesar de que en la Ley General se establece que aquella se interrumpirá a partir de la clasificación de la falta administrativa como grave o no grave, el legislador local determinó que, para la entidad federativa, será a partir de la notificación al probable responsable de la actuación que genere la misma y a través de la cual se otorgue la certeza del acto que se le señala como cometido, así como el momento en que este tuvo lugar, es decir, se establece una configuración distinta para el cómputo de la interrupción de la prescripción.



- Finalmente, el artículo 79, fracción II, letra B, del mismo ordenamiento local, prevé una sanción distinta a la estatuida en la Ley General respecto de la inhabilitación para las personas morales particulares, puesto que esta se fija por parámetros mínimos diversos, según la legislación de que se trate, pues la Ley General establece un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años, en tanto que la ley local determina un periodo que no será menor de seis meses ni mayor de diez años.

- Lo anterior confirma que el legislador hidalguense se excedió en sus facultades constitucionales para legislar en materia de responsabilidades administrativas, pues cambió o varió cuestiones fundamentales en el sistema jurídico que, por disposición constitucional, tiene que ser homogéneo en todo el país.

- La consecuencia de no homogeneizar su legislación estatal a la Ley marco se patentiza en la materialización de una doble regulación respecto de los sujetos, prescripción y sanción de inhabilitación a personas morales particulares, lo cual genera incertidumbre jurídica a toda la sociedad, pero específicamente, a sus destinatarios, pues no conocerán cuál será el régimen que se les aplicará, si el de la Ley General o el de la Ley local.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós,¹ el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 124/2022 y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que instruyera el trámite respectivo.

4. La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós,² ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Hidalgo para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la

¹ A foja 22 del expediente.

² A fojas 25 a 27 del expediente.



Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Mediante oficio presentado el veintiocho de octubre de dos mil veintidós³ en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de noviembre de esa anualidad, el Congreso del Estado de Hidalgo, por conducto de la Presidenta de la Directiva de ese órgano legislativo, rindió su respectivo informe.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. Mediante oficio recibido el siete de noviembre de dos mil veintidós⁴ a través del Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el ocho de noviembre siguiente, el Coordinador Jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo compareció para rendir el informe solicitado al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.⁵

7. Pedimentos del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

8. Cierre de la instrucción. Por acuerdo de cinco de enero de dos mil veintitrés,⁶ la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de

³ A fojas 122 a 132 del expediente.

⁴ A fojas 771 y 772 del expediente.

⁵ A fojas 829 y 830 del expediente.

⁶ A foja 975 del expediente.



lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023,⁹ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. De la demanda se advierte que las normas impugnadas son los artículos 3, fracción I, en la porción normativa ... *"y todas aquellas personas que*

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

⁸ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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

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

⁹ **Acuerdo General número 1/2023.**

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;" 72, párrafo tercero; y 79, fracción II, letra B, todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el nueve de agosto de dos mil veintidós.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

14. En este caso, la acción es **oportuna**.

15. La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo en la que se contienen las disposiciones impugnadas se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el **martes nueve de agosto de dos mil veintidós**, por lo que el plazo para promover la demanda inició el **miércoles diez de agosto de dos mil veintidós y venció el jueves ocho de septiembre de esa anualidad**.

16. En este caso, consta que la demanda y sus anexos se recibieron el **jueves ocho de septiembre de dos mil veintidós** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue habilitado para recibir todas las promociones de carácter jurisdiccional, según lo ordenado en el artículo



Décimo Sexto, fracción I, en relación con el artículo Décimo Noveno del Acuerdo General de Administración II/2020 del Presidente de este Alto Tribunal,¹⁰ por lo que la demanda se presentó dentro del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

AGOSTO DE 2022						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9 ¹¹	10 ¹²	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

¹⁰ Acuerdo General de Administración II/2020.

"**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.** Las medidas de protección a la salud que se implementarán en la Suprema Corte son las siguientes:

"I. Implementación del Buzón Judicial Automatizado, ubicado en el edificio Sede, para la recepción de documentos dirigidos a áreas jurisdiccionales y administrativas; ..."

"**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.** El Buzón Judicial Automatizado ubicado en el edificio Sede de la Suprema Corte recibirá todas las promociones de carácter jurisdiccional, el cual funcionará de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas para promociones ordinarias, y de las 15:00 a las 24:00 horas para promociones de término.

"Los promoventes presentarán directamente las promociones, incluyendo, en su caso, los anexos, en los buzones instalados para tal efecto; deberán sellar la carátula o primera hoja con el reloj chegador que se encuentra en los buzones, y generar el acuse con dicho dispositivo.

"Queda bajo la responsabilidad exclusiva de los promoventes la verificación de que los documentos que depositen en los buzones estén contenidos en sobre u otro empaque similar, debidamente firmados, integrados y dirigidos al órgano jurisdiccional que corresponda.

"En el caso de que el promovente presente un documento en el buzón y no lo selle con el reloj chegador, se tendrá por presentado hasta en el momento que se abra el paquete y sea razonado por el personal competente de la Suprema Corte. Si el escrito carece de firma autógrafa, dicha situación se hará constar en el razonamiento que corresponda para los efectos legales a que haya lugar.

"El Buzón Judicial Automatizado también recibirá la documentación dirigida a los órganos y áreas administrativos ubicados en el edificio Sede, para lo cual los promoventes se sujetarán a lo previsto en este artículo."

¹¹ Fecha de publicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

¹² Inicio de plazo.



SEPTIEMBRE DE 2022						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8 ¹³	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

18. La acción fue promovida por parte **legitimada**.

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de carácter

¹³ Vencimiento del plazo y día en que se presentó la demanda.

¹⁴ **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.

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

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



federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que estime violatorias de los derechos humanos.

20. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁵ el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ confiere a la persona que presida esa institución, la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

21. En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República,¹⁷ en contra de los artículos 3, fracción I, en la porción normativa "... y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios," 72, párrafo tercero; 79, fracción II, letra B, todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, por estimar que vulneran el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

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

¹⁶ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**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, y ..."

¹⁷ Foja 15 del expediente.



22. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovida la presente acción de inconstitucionalidad por un ente legitimado para ello, a través de quien legalmente lo representa.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Metodología de estudio

26. Con el fin de facilitar el estudio de los conceptos de invalidez, por razón de método, éste se realizará según los apartados que se detallan a continuación:

APARTADO	TEMA
VI.2	Parámetro de regularidad constitucional
VI.3	Ámbito personal de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. Estudio del artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, en la porción



	<p>normativa "... y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;"</p>
VI.4	<p>Interrupción de la prescripción y periodo de inhabilitación temporal para personas morales</p> <p>Estudio de los artículos 72, párrafo tercero, y 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.</p>

VI.2. Parámetro de regularidad constitucional

27. Este Tribunal Pleno en diversos precedentes ya se ha pronunciado respecto de la forma en cómo debe entenderse el reparto competencial en materia de responsabilidades administrativas que quedó establecido en el Texto Fundamental a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

28. En la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, se dijo que de los artículos 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal,¹⁸ así como de los transitorios segundo y cuarto del Decreto de reformas constitucionales referido en el párrafo que antecede,¹⁹ se desprende que, si bien

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad. ...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."

¹⁹ **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.**

"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



la competencia legislativa de las entidades federativas 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"*, está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, la intención del constituyente permanente, fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa).²⁰

29. En ese mismo precedente, se apuntó que dicha concurrencia ya no podía considerarse como pura o de plena coincidencia de facultades entre la Federación y los Estados, como la que se encontraba prevista en el texto del artículo 109 constitucional²¹ previo a la mencionada reforma de dos mil quince, donde existía una amplia libertad de las legislaturas locales para emitir sus propias leyes, en lo que corresponde al régimen estatal de responsabilidades administrativas.²²

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. ..."

"Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto. ..."

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párrafos 64 y 65.

²¹ **Texto anterior: "Art. 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:**

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

"... **Las leyes** determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

²² Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párrafo 67.



30. En este sentido, se advirtió que el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa no inhiere o prohíbe que los Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen, pues, incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que en la materia expida el Congreso de la Unión.²³

31. Con base en lo anterior, se concluyó que la facultad exclusiva del Congreso de la Unión derivada del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución está acotada a emitir una Ley General que **distribuya competencias** entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas, obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas, mas no significa una competencia exclusiva en el sentido de que sólo el Congreso de la Unión pueda expedir legislación relacionada con dichas cuestiones.²⁴

32. En tal virtud, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 se precisó que, por lo que respecta al ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, 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, aun menos, contrariarla.²⁵

33. Esta acotación de las facultades otorgadas a los Estados en la materia encuentra sustento en la necesidad expresada por el Constituyente Permanente de homologar acciones en todos los órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción, razón

²³ *Ibidem*, párrafo 68.

²⁴ *Ibidem*, párrafo 70.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 115/2017, página 136.



que se hizo valer para justificar la decisión de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir, entre otras, la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en los términos previstos en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, quedando constancia de ello en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, donde se dijo lo siguiente:

"Como ya se ha mencionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una distinción entre los diversos tipos de concurrencia que el Constituyente ha determinado en el texto constitucional. Partiendo de dichas categorías, a diferencia de lo que se busca con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la ley general que establece las responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que se vinculen con faltas administrativas graves, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos y particulares.

"Asimismo, con la adición propuesta, se pretende otorgar al Congreso de la Unión, la facultad más amplia para determinar las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y de velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen además las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas.

"Con la construcción constitucional que se propone, los servidores públicos y los particulares deberán observar los mandatos que sobre este tema se prevean en la legislación general y, partir de los que ésta disponga, las disposiciones federales y locales aplicables.

"La concurrencia que se propone en los términos planteados, parte de reconocer que la emisión de una ley general de esta naturaleza representa un reto mayor en términos de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal. Ello en razón de la complejidad de codificar en un solo ordenamiento las conductas que constituyen responsabilidades administrativas y que, en tal virtud, son susceptibles de sanción.



"La ley general que se propone, fortalece de forma significativa al Sistema, al ubicarse jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce nuestro orden constitucional. ...

"En suma, esta modificación está encaminada justamente a contar con instrumentos jurídicos que permitan a las autoridades de todos los órdenes de gobierno cumplir con los objetivos planteados en este Decreto, pues sólo la suma de esfuerzos conjuntos, con bases claras y precisas, permitirá alcanzar un nuevo sistema jurídico que se traduzca en un combate efectivo a la corrupción."²⁶

34. Tomando en cuenta los motivos expresados por el Constituyente Permanente, en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, se concluyó que del análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes se advertía un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables.²⁷

35. Se dijo, además, que la referida Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales con espacios amplios de configuración legislativa, sino un mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General, la cual 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.²⁸

²⁶ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Cámara de Diputados. Gaceta No. 4223-III del jueves 26 de febrero de 2015. Págs. 43 a 45.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párrafo 89.

²⁸ *Ibidem*, párrafos 90 y 91.



36. No obstante, ello no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas. Sin embargo, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.²⁹

37. Tomando en cuenta lo establecido en los precedentes citados en este apartado, en los subsecuentes se analizará la constitucionalidad de los artículos impugnados.

Precedentes citados en este apartado: Acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

VI.3. Ámbito personal de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo

38. **Criterio jurídico o *ratio decidendi*:** Las entidades federativas cuentan con facultades para establecer el ámbito personal de aplicación de sus respectivas leyes de responsabilidades administrativas, siempre que con ello no contravengan la distribución de competencias y los parámetros establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.

39. La Comisión accionante impugna el artículo 3, fracción I, en la porción normativa "... y todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

²⁹ *Ibidem*, párrafo 92.



40. Al respecto alega que, en contravención al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, el Congreso local indebidamente amplió los sujetos a los que se aplicará el régimen de responsabilidades administrativas, pues a diferencia de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el Estado de Hidalgo se consideran servidores públicos por equiparación para efectos del ordenamiento, a quienes recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso, federales, cuando éstos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios. Con lo anterior, el legislador local generó una doble regulación sobre cuestiones ya previstas en la ley marco extralimitándose en sus facultades, pues conforme al sistema general en la materia, no tiene permitido legislar en este tipo de cuestiones ya previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como son los sujetos obligados, pues solo puede replicar, adaptar o parafrasear su contenido, pero sin contrariarla o modificarla.

41. Para mayor claridad, a continuación, se transcribe el artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, resaltando en negritas la porción normativa cuestionada:

"Artículo 3. Son sujetos de esta Ley:

"I. Las personas servidoras públicas mencionadas en el artículo 149, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo **y todas aquellas personas que recauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;**"

42. El concepto de invalidez es **parcialmente fundado**.

43. A efecto de realizar el análisis de constitucionalidad de la porción normativa impugnada, en primer lugar, es necesario determinar su significado y alcance.

44. De la lectura y análisis integral del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, se advierte que se trata de un



precepto que, en las tres fracciones que lo integran, se limita a establecer el ámbito personal de validez de las disposiciones de ese ordenamiento, pues sólo define a los grupos de personas a las que pueden aplicarse las disposiciones contenidas en ese cuerpo normativo, sin imponerles una obligación en particular. Para mayor claridad, a continuación, se transcribe el artículo en cuestión:

"Artículo 3. Son sujetos de esta Ley:

"I. Las personas servidoras públicas mencionadas en el artículo 149, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales, o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;

"II. Aquellas personas que habiendo fungido en el servicio público se encuentren en alguno de los supuestos establecidos en esta Ley; y,

"III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves."

45. Como puede observarse, el citado artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas local señala que se encuentran sujetos a ese ordenamiento:

a) Los servidores públicos mencionados en el artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

b) Las personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

c) Las personas que, habiendo fungido en el servicio público, se encuentren en alguno de los supuestos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

d) Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.



46. Por lo que toca a la fracción I del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, que es donde se encuentra la porción normativa impugnada, en ella se distingue entre dos clases o grupos de personas que se encuentran vinculadas a ese ordenamiento, siendo éstos:

a) El conformado por los servidores públicos que se señalan en el artículo 149 de la Constitución local.

b) El integrado por las personas que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

47. Se observa entonces que, contrario a lo señalado por la Comisión accionante, al referirse la porción normativa impugnada como personas sujetas a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, a aquellas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios, **no está calificando ni equiparando a éstas con los servidores públicos**, pues al emplear la disyuntiva "y", el legislador local diferenció en esta parte del artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas local entre quienes tienen ese carácter en términos del artículo 149 de la Constitución del Estado y aquellos otros que manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

48. De lo anterior se infiere que el conjunto de personas a que se refiere la porción normativa impugnada, **para efecto de establecer quiénes están sujetos a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo**, se conforma por aquellos particulares que comparten la característica de que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.



49. No pasa inadvertido que el artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo³⁰ establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial, a los presidentes municipales, a los funcionarios y empleados, así como a los servidores del Instituto Estatal Electoral y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal y municipal **y a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales.**

50. No obstante, el propósito del citado precepto de la constitución local es definir **qué debe entenderse por servidor público para efectos de responsabilidad** por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, o por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

51. En cambio, el artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo es una regla que se limita a señalar **quiénes están vinculados o sujetos a las disposiciones de ese ordenamiento, sin establecer para ellos alguna obligación en particular**, refiriéndose a dos clases o conjuntos distintos: por un lado, el que se integra por los servidores públicos que se indican en el artículo 149 de la Constitución local para efectos de

³⁰ **Constitución Política del Estado de Hidalgo**

"**Artículo 149.** Para los efectos de la responsabilidad se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial, a los presidentes municipales, a los funcionarios y empleados, así como a los servidores del Instituto Estatal Electoral y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal y municipal y a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, asimismo dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Consejeros del Consejo de la Judicatura, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos autónomos, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución y a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses y fiscal, ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley de la materia."



responsabilidad y, por otro, a los particulares que comparten la característica de que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

52. Ciertamente, las personas que **manejan o aplican** recursos económicos **estatales o municipales** pertenecen a dos grupos que se superponen o traslapan, esto es, al del conjunto de quienes, sin desempeñar un cargo, puesto o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal y municipal, se consideran servidores públicos **para efectos de responsabilidad** en términos del artículo 149 de la Constitución local; pero también al conjunto de personas que se señalan en la porción normativa impugnada para indicar **que están vinculadas o sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo**. Sin embargo, esa superposición no es completa, pues, por ejemplo, estarían excluidas del conjunto de personas que se consideran servidores públicos para efectos de responsabilidad a que se refiere el artículo 149 de la Constitución local, aquellas que recaudan, administran, resguardan y/o manejan **recursos económicos federales** cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

53. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que, a diferencia del artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la porción normativa impugnada del artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de esa entidad federativa contiene una regla cuyo propósito **no es definir qué se entiende por servidor público**, sino únicamente establecer que las personas que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios, **se encuentran vinculados a ese ordenamiento**.

54. Es importante precisar que la Comisión accionante no dirige algún concepto de invalidez para impugnar el artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, razón por la cual no se hará pronunciamiento alguno sobre su constitucionalidad.



55. Por tal motivo, sólo será objeto de estudio en este apartado el artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, en la porción normativa cuestionada, centrándose la litis en determinar si resulta constitucionalmente válido que el legislador local haya incluido a los particulares que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios, **como sujetos vinculados a ese ordenamiento.**

56. Habiendo establecido que la porción normativa impugnada establece una regla que tiene por propósito delimitar el ámbito personal de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, a continuación, se analiza si esta previsión vulnera o no, el orden constitucional.

57. Para tal efecto, será necesario distinguir de la referida porción normativa a aquellas personas que recaudan, administran, resguardan y/o manejan **recursos económicos municipales y/o estatales**, de quienes llevan a cabo estas mismas acciones pero con respecto a **recursos económicos federales** transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus municipios, pues como se justificará en los párrafos siguientes, de conformidad con las bases constitucionales relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la Ley General de la materia, los Estados carecen de atribuciones para establecer en sus respectivas leyes de responsabilidades administrativas mandatos dirigidos a quienes manejen, custodien y apliquen **recursos federales.**

58. De los artículos 108³¹ y 109, fracciones III y IV, párrafo primero,³² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren al régimen

³¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.



de responsabilidades administrativas, se advierte que este no es aplicable de forma exclusiva para quienes tienen el carácter de servidor público, pues también

"Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

"Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

³² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos



están sujetos a dicho régimen los particulares, sean personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves.

59. Lo anterior se confirma considerando lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal,³³ donde se faculta al Congreso de la Unión 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.

federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

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

³³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran **y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea**, así como los procedimientos para su aplicación. ..."



60. Teniendo en cuenta que, en términos de las disposiciones constitucionales citadas, tanto los servidores públicos como los particulares pueden ser sujetos del régimen de responsabilidades administrativas, resulta coherente que, en las leyes de la materia, el legislador vincule a ambas clases o grupos de personas a las disposiciones de esos ordenamientos.

61. Por esta razón, en el artículo 4 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas³⁴ se consideró sujetos a ese cuerpo normativo: a) a los servidores públicos; b) a aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos establecidos en esa ley y c) **a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.**

62. Cabe resaltar que la vinculación de los particulares a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no se limita a aquellos supuestos en los que intervengan en faltas administrativas graves, pues existen otras previsiones que les son aplicables, como las que se encuentran previstas en el Título Segundo, Capítulo II, de la referida ley mMarco (artículos 24 y 25),³⁵

³⁴ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

"**Artículo 4.** Son sujetos de esta Ley:

"I. Los Servidores Públicos;

"II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y

"III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves."

³⁵ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

TÍTULO SEGUNDO

MECANISMOS DE PREVENCIÓN E INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS ...

Capítulo II

De la integridad de las personas morales

"**Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."

"**Artículo 25.** En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

"I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;

"II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;



donde se establecen una serie de prescripciones dirigidas a las personas morales, para determinar si éstas cuentan o no, con una política de integridad.

63. En este contexto, se advierte que, en la porción normativa impugnada, el legislador local se limitó a establecer qué personas están vinculadas a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, señalando en la fracción I de su artículo 3, que entre ellas, se encuentran los servidores públicos mencionados en el artículo 149 de la Constitución Política local y todas aquellas que recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

64. De esta distinción que hizo el legislador local en la fracción I del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo se infiere que las personas a las que se hace referencia en la porción normativa impugnada **se trata de particulares**, sean físicas o morales, que comparten la característica de que recaudan, administran, resguardan y/o manejan recursos económicos municipales, estatales o, en su caso, federales, convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

65. En esta tesitura, se observa que el legislador local, en la porción normativa impugnada, sólo destacó a cierta clase de **personas particulares** como

"III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

"IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

"V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

"VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna 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, y

"VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses."



sujetos a los que pueden aplicarse las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

66. Teniendo en cuenta que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe alguna disposición que establezca una facultad exclusiva en favor de la Federación para establecer qué personas podrán estar sujetas a las disposiciones de la Leyes de Responsabilidades Administrativas que emitan los Estados, se puede concluir que las legislaturas tienen, en este aspecto, **cierto margen de libertad de configuración**, pues tomando en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, las legislaturas estatales están facultadas para realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas, siempre y cuando al hacerlo, sean cuidadosas de que las normas en las que se regule tal vinculación con sus respectivos ordenamientos de responsabilidades administrativas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.³⁶

67. En este caso, no se advierte que, al haberse establecido en el artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo que estarán vinculados o sujetos a las disposiciones de ese ordenamiento quienes recauden, administren, resguarden y/o manejen recursos económicos **municipales o estatales**, se irrumpen o contravengan los parámetros o disposiciones establecidos en la Ley General de la materia.

68. Más aun, no se advierte alguna incompatibilidad entre tal mandato con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, teniendo en cuenta que en el artículo 71 de ese ordenamiento se contempla entre los "actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves" precisamente una conducta relacionada con quienes manejen, reciban, administren o tengan acceso a recursos públicos, precepto que para mayor claridad se transcribe a continuación:

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párrafo 92.



Ley General de Responsabilidades Administrativas

"Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

"También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos."

69. Cabe señalar que en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo se incluyó también, entre los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, una falta descrita en los mismos términos, la cual se inserta en seguida para una mejor ilustración.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo

"Artículo 69. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que (sic) realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos (sic) financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso (sic) a estos recursos.

"También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos."

70. Teniendo en cuenta que la descripción de la falta administrativa en cuestión se refiere justamente a particulares que manejen, reciban, administren o tengan acceso a recursos públicos, no solo económicos, sino incluso humanos, resulta consistente con el régimen de responsabilidades administrativas previsto en la Ley General de la materia, que el legislador del Estado de Hidalgo haya establecido en su respectiva Ley de Responsabilidades Administrativas como sujetos vinculados a sus disposiciones a aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen **recursos económicos municipales y/o estatales.**



71. Caso distinto ocurre tratándose del mandato previsto en la porción normativa impugnada en el que se señala que estarán sujetas a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo todas aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen **recursos económicos federales** cuando sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus municipios, pues en este caso, suplida la deficiencia de la queja en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria,³⁷ se concluye que tal mandato es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Hidalgo carece de atribuciones para establecer disposiciones vinculantes para quienes manejen, custodien y apliquen recursos públicos federales, pues esto solo incumbe al Congreso de la Unión.

72. En los artículos 79, párrafo tercero, fracciones I, párrafo segundo, y IV, párrafo cuarto,³⁸ 109, fracciones III, párrafo quinto, y IV, párrafo primero,³⁹ este

³⁷ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.**

"**Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

³⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 79.** ...

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

"I. ...

"También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. ...

"IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares. ...



último en relación con el artículo 73, fracción XXIX-H, párrafos primero a tercero,⁴⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que

"Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley. ..."

³⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"III. ...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; **revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales**; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

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

⁴⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.



corresponde a las autoridades federales, como lo es la Auditoría Superior de la Federación, los órganos internos de control de los entes públicos federales, así como al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conocer de las posibles irregularidades relacionadas con el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de **recursos públicos federales y participaciones federales**.

73. Por su parte, en términos de los artículos 109, fracción III, párrafos segundo y sexto;⁴¹ 116, fracciones II, párrafo sexto,⁴² y V,⁴³ de la Constitución

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. ..."

⁴¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. ...

"III. ...

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

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 116. ...

"II. ...

"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. ..."

⁴³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 116. ...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos



Federal, se dispone que los entes estatales de fiscalización, los órganos internos de control, así como los Tribunales de justicia de las entidades federativas, serán las instancias facultadas para conocer de las posibles irregularidades relacionadas con el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos concernientes a la **hacienda pública estatal o municipal**.

74. Teniendo en cuenta esta distribución competencial, y con apoyo en lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, si bien la materia de responsabilidades administrativas es concurrente, el Poder Reformador de la Constitución estableció una competencia diferenciada tratándose de la regulación de esa materia cuando se relacione con el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de **recursos públicos federales**, o su fiscalización, con respecto al que concierne a **recursos públicos de las entidades federativas y los municipios**, pues tratándose de **recursos federales** dicho régimen solo puede regularlo el Congreso de la Unión.

75. En tal virtud, resulta contrario al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Congreso del Estado de Hidalgo haya establecido que se encuentran vinculados a la Ley de Responsabilidades Administrativas de esa entidad federativa aquellas personas que recauden, administren, resguarden y/o manejen **recursos económicos federales** cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios.

76. Por las razones expresadas, se reconoce la validez del artículo 3, fracción I, en la porción normativa "... **y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales**", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ..."



77. Y se declara la invalidez del artículo 3, fracción I, en la porción normativa: "**..., o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios,**" de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

78. **Respecto a reconocer la validez** del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "*y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales*", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

79. **En lo relativo a declarar la invalidez**, en suplencia de la queja, del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "*o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios*", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de las consideraciones. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Precedentes citados en este apartado: Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

VI.4. Interrupción de la prescripción y periodo de inhabilitación temporal para personas morales

80. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** Las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados con la determinación del rango mínimo o máximo de



una sanción administrativa, si con ello contravienen lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

81. En primer lugar, la Comisión accionante impugna el artículo 72, párrafo tercero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, pues dice que, al establecerse en tal precepto, la prescripción se interrumpirá con la notificación al probable responsable de la actuación que genera la misma y, a través de la cual se le otorgue certeza del acto que se le señale como cometido, así como el momento en que este tuvo lugar, se alteraron las reglas del procedimiento de investigación, pues la Ley General ordena que la prescripción se interrumpirá a partir de la clasificación de la falta administrativa.

82. Al respecto, la propuesta de la Ministra ponente consistió en declarar la invalidez del artículo 72, párrafo tercero de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

83. No obstante, se expresaron seis votos a favor de la propuesta de invalidez de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones diversas. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

84. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento de invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

85. Por otra parte, la Comisión accionante también controvierte el artículo 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, pues al ordenar que el periodo mínimo de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, no será menor a **seis meses**, contraviene lo dispuesto por la Ley General de la materia, la cual fija ese mínimo en **tres meses**.



86. El concepto de invalidez es **fundado**.

87. Tal como se precisó en el apartado VI.2 de esta resolución, este Tribunal Pleno ha establecido en diversos precedentes que, del análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, se advertía un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables en cuanto a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves.⁴⁴

88. Por esa razón, la Ley General de la materia no contiene, propiamente, preceptos que deriven en las legislaturas estatales espacios amplios de configuración legislativa, sino un mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General, la cual sólo preserva una competencia residual limitada para las legislaturas locales, pues 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.⁴⁵

89. Por tal razón, si bien las legislaturas locales cuentan con facultades para realizar adecuaciones a su regulación local dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.⁴⁶

90. En el caso, se controvierte el artículo 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. La Comisión accionante

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párrafo 89.

⁴⁵ Ibidem, párrafos 90 y 91.

⁴⁶ Ibidem. Párrafo 92.



señala que el legislador local estableció un rango distinto al previsto en la Ley General de la materia para determinar la sanción de inhabilitación que puede imponerse a las personas morales para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. Para una mejor comprensión, a continuación, se transcribe el precepto impugnado:

"Artículo 79. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas (sic) esta Ley, consistirán en (sic):

"II. Tratándose de personas morales: ...

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

91. De un análisis comparativo entre el precepto impugnado con el artículo 81, fracción II, inciso b), de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se observa que, en el ordenamiento marco, el rango mínimo para la imposición de la sanción de inhabilitación para que las personas morales puedan participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas se fijó en **tres meses**. En contraste, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo el rango mínimo de esa misma sanción se estableció en **seis meses**. De lo anterior se concluye que, en efecto, el legislador del Estado de Hidalgo varió de forma sustancial el periodo mínimo establecido en la Ley General de la materia en cuanto a esa sanción se refiere. Para ilustrar estas diferencias, a continuación, se inserta el siguiente cuadro comparativo.

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en: ...	"Artículo 79. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas (sic) esta Ley, consistirán en (sic): ...
"II. Tratándose de personas morales: ...	"II. Tratándose de personas morales: ...



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

"B. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de **seis meses** ni mayor de diez años. ..."

92. Dado que el legislador local carece de atribuciones para modificar o apartarse de los rangos mínimo y máximo para la imposición de sanciones administrativas establecidas en la Ley General de la materia, lo procedente es declarar la invalidez de la norma impugnada, pues aun cuando el rango máximo sí es compatible con lo establecido en la Ley marco, no resulta posible invalidar parcialmente la disposición impugnada, pues sin el rango mínimo la autoridad carecería de un parámetro para individualizar la sanción que corresponda de manera proporcional a la falta cometida. Además, si solo se conservara el rango máximo de la sanción de inhabilitación, ello se traduciría en una sanción fija, prohibida en términos del artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁷

93. Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo.

94. Estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, y Ríos Farjat. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra de las consideraciones y por razones diversas. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó únicamente por la invalidez de la porción normativa 'menor de seis meses ni'.

Precedentes citados en este apartado: Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

⁴⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas incitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional del delito que sancione y al bien jurídico tutelado ..."



VII. EFECTOS

95. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

96. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de los siguientes artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo:

a. 3, fracción I, en la porción normativa: **"... o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios;"**.

b. 79, fracción II, letra B;

97. **Otros lineamientos:** A efecto de evitar incertidumbre en la determinación de la sanción administrativa prevista en el artículo 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 81, fracción II, inciso b), de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

98. La aplicación de la referida disposición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se mantendrá hasta que el Congreso del Estado de Hidalgo legisle al respecto.

99. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.**

100. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar



Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández agregando efectos retroactivos.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 72, párrafo tercero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I, en su porción normativa "o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios", y 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, en los términos establecidos en el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria.



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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones diversas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 72, párrafo tercero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "y todas aquellas personas querecauden (sic), administren, resguarden y/o manejen recursos económicos municipales, estatales", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 3, fracción I, en su porción normativa "o en su caso federales, cuando estos últimos sean transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la federación o con sus municipios", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones diversas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 79, fracción II, letra B, de



la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó únicamente por la invalidez de su porción normativa 'menor de seis meses ni'. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández agregando efectos retroactivos, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que, respecto de la invalidez del artículo 79, fracción II, letra B, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, deberá aplicarse directamente el artículo 81, fracción II, inciso b), de la Ley General de Responsabilidades Administrativas hasta que el Congreso del Estado legisle al respecto y 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

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

III. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INCORPORACIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DERIVA DE LA BÚSQUEDA DEL ESTADO Y SUS AUTORIDADES POR GENERAR CONDICIONES DE IGUALDAD SUSTANTIVA.

IV. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. PROVEER INFORMACIÓN Y DAR ATENCIÓN EN LENGUAS INDÍGENAS GARANTIZA QUE LAS PERSONAS QUE LAS HABLAN, SOBRE TODO AQUELLAS QUE NO CONOCEN O DOMINAN EL ESPAÑOL, PUEDAN ACCEDER A BIENES, SERVICIOS E INFORMACIÓN EN IGUALDAD DE CONDICIONES.

V. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA PERSONA TIENE DERECHO A SER INFORMADA POR SU GOBIERNO Y PODER ACTUAR EN CONSECUENCIA DE LA INFORMACIÓN QUE LE HA SIDO ENTREGADA, BAJO LA PREMISA DE QUE LA INFORMACIÓN DEBE SER ENTENDIBLE PARA QUIEN LA SOLICITA.

VI. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES IV Y VIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ESTABLECE LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE PRESERVAR Y ENRIQUECER LAS LENGUAS DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, LOS CONOCIMIENTOS Y TODOS LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYAN SU CULTURA E IDENTIDAD, ASÍ COMO GARANTIZAR QUE SEAN ASISTIDOS POR INTÉRPRETES Y DEFENSORES QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA.



VII. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, UNO DE LOS PILARES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ES PRECISAMENTE EL DERECHO A HABLAR, Y ÉSTE IMPLICA NECESARIAMENTE EL DERECHO DE LAS PERSONAS A UTILIZAR EL IDIOMA DE SU ELECCIÓN EN LA EXPRESIÓN DE SU PENSAMIENTO; LA EXPRESIÓN Y LA DIFUSIÓN DE PENSAMIENTOS E IDEAS SON INDIVISIBLES, DE MODO QUE UNA RESTRICCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DIVULGACIÓN REPRESENTA DIRECTAMENTE, Y EN LA MISMA MEDIDA, UN LÍMITE AL DERECHO DE EXPRESARSE LIBREMENTE.

VIII. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS ESTADOS DEBEN TOMAR EN CONSIDERACIÓN LOS DATOS QUE DIFERENCIAN A LOS MIEMBROS DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA POBLACIÓN EN GENERAL, Y QUE CONFORMAN LA IDENTIDAD CULTURAL DE AQUÉLLOS; ASÍ, LA LENGUA ES UNO DE LOS MÁS IMPORTANTES ELEMENTOS DE IDENTIDAD DE UN PUEBLO, PRECISAMENTE PORQUE GARANTIZA LA EXPRESIÓN, DIFUSIÓN Y TRANSMISIÓN DE SU CULTURA.

IX. DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.

X. DERECHO A LA SALUD. LA SUPREMA CORTE HA RECONOCIDO UNA FACETA O DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y UNA SOCIAL DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD; LA ÚLTIMA CONSISTE EN EL DEBER DEL ESTADO DE ATENDER LOS PROBLEMAS DE SALUD QUE AFECTAN A LA SOCIEDAD EN GENERAL, ASÍ COMO EN ESTABLECER LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA QUE TODAS LAS PERSONAS TENGAN ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD.

XI. DERECHO A LA SALUD. RESPECTO DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, EL ARTÍCULO 2o., APARTADO B, FRACCIÓN III, CONSTITUCIONAL, ESTABLECE QUE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, DEBERÁN "ASEGURAR



EL ACCESO EFECTIVO A LOS SERVICIOS DE SALUD MEDIANTE LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA NACIONAL, APROVECHANDO DEBIDAMENTE LA MEDICINA TRADICIONAL, ASÍ COMO APOYAR LA NUTRICIÓN DE LOS INDÍGENAS MEDIANTE PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN, EN ESPECIAL PARA LA POBLACIÓN INFANTIL."

XII. DERECHO A LA SALUD. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE, ASÍ COMO DE LA GUÍA INTERPRETATIVA DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, DERIVA QUE ESE DERECHO TIENE CONNOTACIONES ESPECÍFICAS Y RELEVANTES TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS, ESPECIALMENTE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NECESIDAD DE QUE SE GARANTICE EL ACCESO Y LA PRESTACIÓN A LOS SERVICIOS DE SALUD SIN DISCRIMINACIÓN.

XIII. DERECHO A LA SALUD. TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS, LA APLICACIÓN DE UN MARCO GENERAL, SIN DISTINCIONES QUE ATIENDAN A SUS NECESIDADES Y A LOS OBSTÁCULOS CON LOS QUE SE ENFRENTAN, PODRÍA DERIVAR EN UN CASO DE DISCRIMINACIÓN INDIRECTA, YA QUE AQUÉL REQUIERE QUE SE ATIENDA A SUS TRADICIONES Y CULTURA, INCLUIDAS SUS LENGUAS.

XIV. DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS INDÍGENAS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN UNA OBLIGACIÓN LEGAL DE DAR INFORMACIÓN Y ATENCIÓN EN LA MATERIA A QUIENES SE IDENTIFIQUEN COMO PERSONAS INDÍGENAS, EN LA LENGUA QUE HABLEN, POR LO QUE ES IMPORTANTE QUE EN EL DISEÑO DE TALES POLÍTICAS TAMBIÉN SE CONSIDERE QUE EL GRUPO DE PERSONAS INDÍGENAS NO ES HOMOGÉNEO, SINO QUE ESTÁ COMPUESTO POR SUB-GRUPOS CON CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES ESPECÍFICAS.

XV. DERECHO A LA SALUD. PARA QUE LAS NORMAS O POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO A LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LINGÜÍSTICA NO RESULTEN VIOLATORIAS DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ESPECIALMENTE EN SU VERTIENTE DE SUBINCLUSIÓN, ES PRECISO QUE



AL DISEÑARSE NO SE EXCLUYA A LOS GRUPOS MINORITARIOS, SINO QUE DEBEN ATENDER A CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE SE RECONOCEN COMO PERSONAS INDÍGENAS DENTRO DE SU TERRITORIO.

XVI. DERECHO A LA SALUD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE ACCIONES PARA GARANTIZAR QUE LAS PERSONAS INDÍGENAS CUENTEN CON TRADUCTORES DE LAS LENGUAS NÁHUATL, HÑAHÑU, OTOMÍ, TEPEHUA, TENEKY PAME, DENTRO DE LAS ÁREAS DE ATENCIÓN MÉDICA Y DE TRABAJO SOCIAL, Y QUE SU ATENCIÓN EN LOS HOSPITALES GENERALES Y REGIONALES DE LA ENTIDAD SEA ÓPTIMA, ES INCONSTITUCIONAL, PUES AL HACER UN LISTADO LIMITADO DE LENGUAS INDÍGENAS QUE DEBERÁN CONTAR CON TRADUCTOR, RESULTA VIOLATORIA DEL DERECHO A LA SALUD Y DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE AQUELLAS PERSONAS QUE NO HABLAN ALGUNA DE ESTAS LENGUAS O EL ESPAÑOL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16 QUÁTER, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "CUANDO MENOS" Y "NÁHUATL, HÑAHÑU, OTOMÍ, TEPEHUA, TENEKY PAME", DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. 179, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "CUANDO MENOS" Y "NÁHUATL, HÑAHÑU, OTOMÍ, TEPEHUA, TENEKY PAME" DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 16 QUÁTER DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. 179, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL VEINTIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE JUNIO DE 2023.



PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 16 Quater, párrafo segundo, de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, por estimar que contraviene el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la salud, los derechos lingüísticos y el derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tienen por impugnado el artículo 16 Quater, párrafo segundo, de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo.	5
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno, aunado a que se trata de un nuevo acto legislativo.	6
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	6-7
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento. El Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	7
VI.	ESTUDIO DE FONDO		7-32
	VI.1. Consideraciones Previas.	Las consideraciones sustentadas en el presente asunto tienen como base la acción de inconstitucionalidad 109/2020, precedente directo de este asunto.	7-8



VI.2 Consulta a pueblos y comunidades indígenas.	En sintonía con lo decidido por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, se estima que en el presente caso no era necesario consultar a los pueblos y comunidades indígenas.	8-9
VI.3. Precisión de la litis.	Corresponde al Tribunal Pleno determinar si la inclusión expresa en la norma de que los hospitales generales y regionales del Estado que traten población indígena deberá garantizarse la asistencia de cuando menos un traductor de las lenguas náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame, resulta en la exclusión de la atención integral de salud a otras comunidades indígenas hablantes de una lengua diversa a las contempladas por la norma.	9-10
VI.4. La inclusión de las lenguas indígenas.	La incorporación de las lenguas indígenas en políticas públicas deriva de la obligación del Estado de generar condiciones de igualdad sustantiva.	10-19
VI.5. El derecho a la salud. Acceso a la información y atención integral en el caso de comunidades indígenas.	El derecho a la salud encuentra ciertas particularidades cuando se trata de personas indígenas. Tanto la atención médica como el acceso a la información deberán ser culturalmente adecuados y, en concreto, deberán brindarse en las distintas lenguas utilizadas en la comunidad o región de que se trate.	19-26



	<p>VI.6. Análisis del caso concreto.</p>	<p>El INEGI ha identificado la presencia de personas hablantes de, cuando menos, treinta y cuatro lenguas indígenas en Hidalgo.</p> <p>A partir de lo anterior, se concluye que la norma impugnada resulta subinclusiva, en tanto consagra el derecho a recibir asistencia de un traductor de manera preferente o exclusiva a las personas hablantes de alguna de las seis lenguas indígenas identificadas en la norma, y en menor nivel a las personas indígenas del Estado que hablen lenguas distintas.</p>	<p>27-32</p>
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS</p>		<p>32-33</p>
	<p>Declaratoria de invalidez.</p>	<p>Se declara la invalidez de las porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame" del párrafo segundo del artículo 16 Quater de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo.</p>	<p>32</p>
	<p>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.</p>	<p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.</p>	<p>33</p>
	<p>Notificaciones.</p>	<p>Se ordena notificar la sentencia a las partes de este asunto, al Congreso del Estado de Hidalgo y al Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.</p>	<p>33</p>



<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 16 QUATER, párrafo segundo, en sus porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame", de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el DECRETO NUM. 179, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo, tal como se establece en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>.</p>	<p>33-34</p>
--------------	------------------------	---	--------------

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 63/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Artículo 16 Quater, párrafo segundo, de la Ley de Salud para el Estado de Hi-



dalgo, reformado mediante Decreto No. 179 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad,¹ en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Hidalgo.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la comisión accionante expuso un único concepto de invalidez, en el cual expresa que aún cuando la norma impugnada reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir asistencia de un traductor en hospitales generales y regionales, este derecho se concede exclusivamente a las personas que hablen lenguas Náhuatl, Nñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame.

3. La promovente argumenta que el artículo impugnado genera el efecto de invisibilizar a otros pueblos o comunidades originarios que forman parte de la diversidad étnica y cultural en México, aún cuando éstos no constituyan una población mayoritaria en el Estado de Hidalgo.

4. Señala que, conforme a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Hidalgo hay aproximadamente 362,629 personas mayores de tres años que hablan alguna lengua indígena, muchas de ellas distintas a las establecidas de manera taxativa en la norma impugnada.

5. Asimismo, es importante dar cuenta del fenómeno de desplazamiento interno de poblaciones indígenas, lo cual modifica constantemente la distribución geográfica de esos pueblos a lo largo de todo el territorio nacional. Esto significa que pueden existir habitantes del Estado de Hidalgo que hablen alguna lengua indígena que no sea originaria de la misma entidad.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 1 a 20.



6. Si las lenguas indígenas son, al igual que el español, lenguas nacionales, las autoridades deben garantizar el acceso a la salud en condiciones de igualdad para aquellas personas que hablan lenguas indígenas, sin excluir de iure a determinados pueblos o comunidades en razón de su presencia minoritaria en cierto territorio.

7. Por lo tanto, la norma impugnada resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación, a los derechos lingüísticos, a la diversidad étnica e identidad cultural, y al derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas que busquen atención médica en el Estado de Hidalgo.

8. **Admisión y trámite.** El tres de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.² La acción de inconstitucionalidad fue admitida el doce de mayo de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus respectivos informes.³

9. **Informe del Poder Legislativo de Hidalgo.** El Poder Legislativo local manifestó, mediante escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil veintidós,⁴ que la modificación de la norma impugnada responde a la composición pluricultural de nuestro país sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que, en el caso específico del Estado de Hidalgo se compone primordialmente de los pueblos indígenas Nahua, Otomí, Tepehua, Tének y Pame.

10. Sostiene que la norma impugnada no establece un listado limitativo sino meramente enunciativo de aquellos pueblos que podrán recibir asistencia de un traductor en las instituciones de salud de la entidad federativa.

11. **Informe del Poder Ejecutivo de Hidalgo.** El Poder Ejecutivo local, mediante escrito presentado el veinticuatro de junio de dos mil veintidós,⁵ se limitó

² Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, foja 26.

³ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 38 a 41.

⁴ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 240 a 244.

⁵ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 131 a 132.



a señalar que, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 179 impugnado. Asimismo, adjuntó a su informe dos ejemplares certificados del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo en los que se encuentra el Decreto en cuestión.

12. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado el diecinueve de julio de dos mil veintidós.⁶

13. **Cierre de la instrucción.** El dieciséis de agosto de dos mil veintidós el Ministro instructor dictó acuerdo⁷ en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llegar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno 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. Lo anterior en virtud de que se planteó la posible contradicción entre el artículo 16 Quater, párrafo segundo, de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, y diversos derechos del parámetro de regularidad constitucional.

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

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

16. De la lectura de la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se desprende que la CNDH impugnó el artículo 16 Quater, párrafo segun-

⁶ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 592 a 596.

⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2022, fojas 676 a 677.



do, de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto No. 179 publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

17. La norma impugnada tiene el contenido siguiente:

"Artículo 16 Quater. ...

"En los hospitales generales y regionales del Estado, que traten población indígena, se deberá garantizar de manera progresiva, la asistencia de cuando menos un traductor de las lenguas náhuatl, Nñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame dentro de las áreas de atención médica y trabajo social que tenga conocimiento de su lengua y cultura, conforme a la población indígena que se atiende, a fin de que los indígenas, que no hablen suficientemente el español, puedan recibir la atención que requieren de manera óptima. ..."

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

III. OPORTUNIDAD

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

20. La norma impugnada fue publicada el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el martes veintinueve de marzo al miércoles veintisiete de abril de dos mil veintidós. En consecuencia, dado que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de abril de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.



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

IV. LEGITIMACIÓN

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

23. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 63/2022 se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y además que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley y el numeral 18 del Reglamento Interno, ambos de la CNDH.

24. En consecuencia, al ser la CNDH un órgano legitimando para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

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

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.



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

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas.

28. Previo al estudio que nos ocupa, debe precisarse que el presente asunto encuentra como precedente directo la acción de inconstitucionalidad 109/2020, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal el dieciocho de enero de dos mil veintidós. Por ello, las consideraciones que aquí se harán tienen como base la decisión en aquel asunto.

VI.2. Consulta a pueblos y comunidades indígenas.

29. En coherencia con la decisión de la mayoría del Pleno en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, en este caso concluimos que no era necesaria la consulta a los pueblos y comunidades, puesto que las razones que se expusieron en la sesión correspondiente del Tribunal se siguen en este asunto.⁸

30. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con preci-

⁸ Al igual que en dicho precedente, se trata de una medida instrumental encaminada a cumplir con un mandato convencional a cargo del Estado, relacionado con la obligación de proveer información sobre salud a personas indígenas en el idioma que hablan (razón expresada por la Ministra Piña Hernández, compartidas por la Ministra Ríos Farjat). También se trata de una medida encaminada a informar a las personas y comunidades indígenas, lo cual a juicio de algunos Ministros no atañe a los pueblos y comunidades indígenas (razones del Ministro Aguilar Morales y que compartió el Ministro Pérez Dayán). Que se estarían consultando cuestiones relacionadas con los derechos humanos (razón que sostuvo el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena) y que la norma versa sobre el derecho a la salud y no sobre como se le debe brindar información a las comunidades indígenas (según lo que señaló el Ministro González Alcántara Carrancá). Finalmente, de igual manera que el precedente, la consulta resultaría sumamente limitada (razón que adelantó el Ministro Pardo Rebolledo). Para consultar las posturas de la mayoría de los Ministros en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, ver la versión estenográfica de Pleno de fecha trece de enero de dos mil veintidós, consultable en la siguiente liga: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-01-17/13%20de%20enero%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>



siones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ortiz Ahlf, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

31. *Precedentes citados en este apartado:* Acción de Inconstitucionalidad 109/2022.

VI.3. Precisión de la litis.

32. La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el artículo 16 Quater, párrafo segundo, que se transcribe a continuación, resulta violatorio del principio de igualdad y no discriminación, así como del derecho a la salud al realizar distinciones injustificadas entre las personas indígenas debido a la lengua que hablan:

"Artículo 16 Quater. ..."

"En los hospitales generales y regionales del Estado, que traten población indígena, se deberá garantizar, de manera progresiva, la asistencia de cuando menos un traductor de las lenguas náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame dentro de las áreas de atención médica y trabajo social que tenga conocimiento de su lengua y cultura, conforme a la población indígena que se atiende, a fin de que los indígenas, que no hablen suficientemente el español, puedan recibir la atención que requieren de manera óptima. ..."

33. La controversia planteada en el presente asunto consiste en determinar si la inclusión expresa en la norma de que los hospitales generales y regionales del Estado que traten población indígena deberán garantizar la asistencia de cuando menos un traductor de las lenguas Náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame, resulta en la exclusión de la atención integral de la salud a personas indígenas que hablan una lengua diversa a las contempladas por la norma.

34. En ese sentido, para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, procede referirse a las siguientes cuestiones: 1) la inclusión de las lenguas



indígenas; 2) el derecho a la salud, especialmente en lo que se refiere al acceso a la información en el derecho a la salud y las implicaciones de una atención integral a la salud para las personas indígenas; y, 3) el análisis del caso concreto.

VI.4. La inclusión de las lenguas indígenas.

35. La incorporación de las lenguas indígenas en las políticas públicas deriva de la búsqueda del Estado y sus autoridades por generar condiciones de igualdad sustantiva.

36. La igualdad sustantiva o de hecho se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos o culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.⁹

37. En este caso, proveer información y dar atención en lenguas indígenas garantiza que las personas que las hablan, sobre todo aquellas que no conocen o dominan el español, podrán acceder a bienes, servicios e información en igualdad de condiciones.

38. El tema ha sido desarrollado ya en precedentes de esta Suprema Corte, en específico en las acciones de inconstitucionalidad 100/2017 y 109/2020, de las que retomamos el contenido del derecho a que se incluyan las lenguas indígenas como parte de la identidad cultural de pueblos y comunidades indígenas.

39. El artículo 6o. constitucional establece el derecho de toda persona 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. Ahora

⁹ Amparo en revisión 405/2019, Segunda Sala, párr. 56.



bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de que es lo que su gobierno hace. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para quien la solicita.¹⁰

40. El artículo 2o. de la Constitución General reconoce los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, por lo que establece, en lo pertinente, que:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"VIII. ...

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 100/2017, párrs. 87 a 89.



"Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"...

"**B.** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"...

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"**II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"...



"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria."

41. El Pleno de la SCJN, al interpretar los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas, ha dispuesto que¹¹ el artículo 2o., Apartado A, fracciones IV y VIII, constitucional establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

42. En términos de los artículos 2¹² y 3¹³ de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas son aquéllas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación; y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional.

43. El artículo 4o.¹⁴ de la misma Ley define que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez. Asimismo, el di-

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 100/2017, párrs. 90 a 95.

¹² "Artículo 2. Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación."

¹³ "Artículo 3. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana."

¹⁴ "Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte."



verso 5o.¹⁵ establece que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno –Federación, Entidades Federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

44. Asimismo, de conformidad con el artículo 7¹⁶ las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.

45. Por otra parte, el mismo artículo determina que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y, para ello, en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas necesarias en todas sus instancias; asimismo, la Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

¹⁵ "Artículo 5. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, –Federación, Entidades Federativas y municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales."

¹⁶ "Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

"a) En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

"b) En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

"La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios."



46. Dicha Ley también reconoce en su artículo 9¹⁷ como derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; y obliga al Estado a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.¹⁸

47. Particularmente, en la acción de inconstitucionalidad 100/2017, el Pleno de esta Corte estableció que:

"100. Hablar un determinado idioma o lengua es una condición básica para recibir y entregar cualquier tipo de información entre seres humanos. Por tanto, se entiende que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar la información que sea solicitada en aquellos idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional.

"...

"102. Esta Suprema Corte parte del entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas.

"103. El derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cuál sea este.

¹⁷ "Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras."

¹⁸ A su vez, el artículo 10 establece que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

En los términos del artículo 5o., en las entidades federativas y en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.



"104. En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros."

48. En la esfera internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Convenio 169 de la OIT), en su artículo 30 establece que:

"1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

"2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos."

49. En el artículo 28 del mismo Convenio se establece, en lo pertinente, que "deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".

50. Por su parte, el artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. Asimismo, el diverso 16 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna".



51. Asimismo, dicha Declaración en su artículo 14 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje", así como que "los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma". En su diverso 16 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación".

52. Similares derechos se consagran en los artículos VI, XIII, XIV, XV, XVII y XVIII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁹

53. Por su parte, la Corte IDH ha señalado que el artículo 13.1 de la Convención Americana consagra expresamente la libertad de difundir oralmente la información. En este sentido, consideró que uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos.²⁰ Así, consideró que la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura.²¹

¹⁹ OEA. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, Enlace: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

²⁰ *Cfr. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51.

²¹ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrs. 164 y 171.



54. Asimismo, la Comisión Interamericana ha destacado la importancia de que la información que se brinde esté adaptada a la lengua de quien la solicite o la requiera. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha sostenido que los grupos étnicos y culturales tienen derecho a que los Estados diseñen políticas destinadas a adaptar el derecho de acceso a sus necesidades culturales como, por ejemplo, a su lengua.

55. En este sentido, el Comité DESC considera que la información sobre los servicios públicos debe estar disponible, en la medida de lo posible, en las lenguas minoritarias.²²

VI.5. El derecho a la salud. Acceso a la información y atención integral en el caso de comunidades indígenas.

56. En la acción de inconstitucionalidad 109/2020 se sostuvo que el artículo 4o. de la Constitución General establece que "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.". El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho a la salud no se limita a un aspecto físico, sino que se traduce en la obtención de un determinado bienestar general.²³ Y el derecho a la salud impone al Estado las obligaciones de garantizar que sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización.²⁴

²² ONU, Observación General 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 2 de julio de 2009.

²³ Tesis P. LXVIII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Diciembre 2009, página 6, registro digital 165826. La referida tesis, cuyo rubro es "DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.", tiene el contenido siguiente: El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

²⁴ Tesis P. XVI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, Agosto de 2022, página 29, registro digital 161333. La referida tesis, cuyo rubro es "DERECHO A LA



57. Asimismo, en aquel asunto se señaló que la Suprema Corte ha reconocido una faceta o dimensión individual y una social del derecho a la protección de la salud, siendo que la última consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.²⁵

SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN.", tiene el contenido siguiente: Del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual toda persona tiene derecho a la salud, derivan una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho, y existen documentos que esclarecen su contenido y alcance jurídico mínimo consensuado. Así, la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de respeto, protección y cumplimiento en relación con él. Algunas de estas obligaciones son de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, lo cual otorga relevancia normativa a los avances y retrocesos en el nivel de goce del derecho. Como destacan los párrafos 30 y siguientes de la Observación citada, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, también impone a los Estados obligaciones de efecto inmediato, como por ejemplo las de garantizar que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas. Como subraya la Observación, la realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización. Al igual que ocurre con los demás derechos enunciados en el Pacto referido, continúa el párrafo 32 de la Observación citada, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud.

²⁵ Tesis 1a. CCLXVII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 895, número de registro digital: 2013137. La referida tesis, cuyo rubro es "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", tiene el contenido siguiente: La protección de la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en



58. En la Observación General No. 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, se señala que uno de los elementos esenciales del derecho a la salud es la accesibilidad. Dentro de las dimensiones de la accesibilidad al derecho a la salud que se señalan en dicha observación, destacan la no discriminación y el acceso a la información.²⁶

59. Específicamente, en cuanto a la no discriminación, señala que "los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos".

60. Respecto del derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas, el artículo 2, apartado B, fracción III, constitucional, establece que los distintos órdenes de gobierno, en el ámbito de sus competencias, deberán "asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil".

61. Por su parte, el artículo 25 del Convenio 169 de la OIT, establece en su primer párrafo que "Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental".

62. Asimismo, establece en artículo 30 que "Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin

lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

²⁶ Observación General No.14, Comité DESC, párr. 11 y 12.



de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del [presente] Convenio". Y que "A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos".

63. Finalmente, el Comité sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales, señala en su Observación General No. 14 que "los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud".

64. Este Tribunal Pleno observa que, de la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que México es parte, así como de la guía interpretativa de los órganos del sistema de Naciones Unidas, queda claro que el derecho a la salud tiene connotaciones específicas y relevantes tratándose de personas indígenas. Especialmente desde la perspectiva del derecho a la igualdad y la necesidad de que se garantice acceso y prestación a los servicios de salud sin discriminación.

65. Como ya lo ha desarrollado esta Suprema Corte en diversos precedentes, tratándose del derecho a la igualdad y no discriminación no basta con que la ley de un tratamiento idéntico a todos los sujetos, sino que la igualdad sustantiva exige distinguir ahí donde se constate que la aplicación sin distinción de una norma sería en detrimento de algún grupo que no se encuentra en las mismas circunstancias fácticas que el otro.

66. Tratándose del derecho a la salud de las personas indígenas, es claro que la aplicación de un marco general, sin distinciones que atiendan a sus necesidades y a los obstáculos con los que se enfrentan, podría derivar en un caso de discriminación indirecta. Como ya se señaló en líneas previas, el derecho a la salud de personas y comunidades indígenas requiere que se atienda a sus tradiciones y cultura, incluidas sus lenguas.

67. De ahí la importancia de que el legislador tome en cuenta, dentro de sus políticas públicas en materia de salud, aquellas medidas especiales que



tiene que tomar en aras de garantizar la igualdad sustantiva, es decir, garantizar que todas las personas indígenas puedan tener acceso efectivo a los servicios de salud, tal como el resto de la población no indígena.

68. Ello además es compatible con lo que al respecto señala la Ley General de Salud en los artículos que a continuación se destacan:

"Artículo 51 Bis 1. Los usuarios tendrán derecho a recibir información suficiente, clara, oportuna, y veraz, así como la orientación que sea necesaria respecto de su salud y sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen. **Cuando se trate de la atención a los usuarios originarios de pueblos y comunidades indígenas, estos tendrán derecho a obtener información necesaria en su lengua."**

"Artículo 54. Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de salud que requieran, así como mecanismos para que los usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud y en relación a la falta de probidad, en su caso, de los servidores públicos. **En el caso de las poblaciones o comunidades indígenas las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad."**

"Artículo 67. ...

"En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."

"Artículo 113. La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, y con la colaboración de las dependencias y entidades del sector salud, formulará, propon-



drá y desarrollará programas de educación para la salud, entre otros, aquellos orientados a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y a la activación física, procurando optimizar los recursos y alcanzar una cobertura total de la población. Así como, llevar a cabo la detección y seguimiento de peso, talla e índice de masa corporal, en los centros escolares de educación básica.

"Tratándose de las comunidades indígenas, los programas a los que se refiere el párrafo anterior, deberán difundirse en español y la lengua o lenguas indígenas que correspondan."

69. De estos artículos resulta claro que además de las obligaciones constitucionales y convencionales en materia de salud y personas indígenas, las entidades federativas tienen una obligación legal de dar información y atención a quienes se identifiquen como personas indígenas, en la lengua que hablen.

70. En ese sentido, es importante que en el diseño de tales políticas también se considere que el grupo de personas indígenas no es homogéneo, sino que está compuesto por sub-grupos con características y necesidades específicas. Por ejemplo, respecto del tema que nos atañe en este asunto, hay personas indígenas bilingües (que hablan su lengua tradicional y el español), personas que ya no hablan una lengua tradicional y personas que hablan solamente una lengua tradicional. Asimismo, en cada Estado se encontrarán lenguas indígenas preponderantes (habladas por la mayoría de la población indígena de la entidad) y otras que tendrán una presencia limitada dentro del territorio.

71. Además, se deben tomar en cuenta los contextos históricos que impactan a las comunidades indígenas, especialmente el desplazamiento forzado que es un problema que aqueja de manera particular a este grupo.

72. Entre el veintinueve de agosto y el nueve de septiembre de dos mil veintidós, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos realizó una visita oficial a México para evaluar la situación de los derechos humanos de las personas desplazadas internas en el país.

73. Al respecto, en su declaración al cierre de la misión reportó que:



"... las causas del desplazamiento son diversas y multifactoriales. Entre ellas están distintos tipos de violencia, a menudo originada por el crimen organizado, a veces relacionadas con los proyectos de desarrollo, la minería y tala ilegal, o por los conflictos electorales, religiosos y agrarios. De igual modo, entre las causas se encuentran el cambio climático, los desastres, agravadas por la discriminación que tiene un impacto diferenciado para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad."²⁷

74. Destacadamente, menciona la relatora que "a pesar de que los pueblos y comunidades indígenas representan el diez por ciento de la población total de México, más del 40 por ciento de los episodios de desplazamiento registrados por la sociedad civil en 2020 afectaron a pueblos indígenas".

75. En este sentido, las entidades federativas, al diseñar normas que atiendan la diversidad cultural indígena de sus Estados en específico por lo que respecta a la prestación de servicios como la atención médica, deben tomar en cuenta las poblaciones que han llegado a sus territorios debido a los desplazamientos forzados que aquejan el país.

76. Por todas estas razones, para que las norma o políticas públicas en torno a la diversidad cultural y lingüística no resulten violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación, especialmente en su vertiente de subinclusión, es preciso que se diseñen considerando que no pueden excluir a los grupos minoritarios, sino que deben poder atender a cada una de las personas que se reconocen como personas indígenas dentro de sus territorios.

77. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Laynez Potisek, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las Ministras Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el Ministro

²⁷ Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Declaración de cierre de misión, 13 de septiembre de 2022, consultable en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/internaldisplacement/statements/2022-09-12/20220909-eom-mexico-sr-idps-es.docx>



Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones al estar por la invalidez por falta de consulta indígena previa.

78. *Precedentes citados en este apartado:* Acciones de inconstitucionalidad 100/2017 y 109/2020.

VI.6. Análisis del caso concreto.

a) *Lenguas indígenas en el Estado de Hidalgo.*

79. México cuenta con 69 lenguas nacionales –68 indígenas y el español–. Existen más de 7 millones de hablantes de alguna lengua indígena en el país y más de 25 millones de mexicanos se reconocen como indígenas.²⁸

80. En el Estado de Hidalgo los tres pueblos indígenas con mayor presencia son los Nahuas, Otomíes y Tepehuas, sin embargo, también se puede encontrar personas pertenecientes a los pueblos Amuzgo, Chatino, Chinanteco, Ch'ol, Cuicateco, Huasteco, Huave, Huichol, Mam, Matlatzinca, Maya, Mayo, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Otomí, Pame, Popoloca, Q'anjob'al, Tarascó, Tepehua, Tlapaneco, Tojolabal, Totonaco, Trinqui, Tseltal, Tsotsil, Zapoteco y Zoque, entre algunas otras no identificadas.

81. Según el Atlas de los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas,²⁹ la distribución de población indígena en el Estado de Hidalgo se ve de la siguiente manera:

PUEBLO INDÍGENA	TOTAL
Otomí	221, 931
Náhuatl	363,948
No especificado	6,744

²⁸ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Véase también <https://www.gob.mx/cultura/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es>

²⁹ Véase información en el siguiente enlace: <http://atlas.inpi.gob.mx/hidalgo-3/>



Tepehua	2,900
Zapoteco	2,348
Totonaco	2,207
Mixteco	1,266
Huasteco	743
Mazateco	615
Mazahua	565
Maya	537
Mixe	413
Chinanteco	374
Tlapaneco	329
Tzeltal	275
Tarasco	236
Ch'ol	169
Tsotsil	111
Zoque	58
Triqui	48
Amuzgo	42
Mam	33
Cuicateco	32
Popoluca insuficientemente especificado	29
Huichol	21
Tojolabal	16
Popoloca	15
Chatino	10



Huave	10
Otras lenguas de América	8
Pame	6
Matlatzinca	2
Mayo	2
Q'anjob'al	2

82. Además, el INEGI reporta³⁰ que, según información de 2020, en Hidalgo hay 362,629 personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, siendo Náhuatl, Otomí, Tepehua y Totonaco, las lenguas mayoritarias en la entidad. Y señala que, en Hidalgo, el 12 % de las personas que hablan lenguas indígenas no habla español.

b) Norma impugnada.

83. El artículo 16 Quater de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, impugnado por la Comisión accionante, establece lo siguiente:

"ARTICULO 16 QUATER. La Secretaría de Salud del Estado, implementará mecanismos para que pueda aprovecharse la medicina tradicional, apoyando las propuestas que en esta materia promuevan las comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades propias.

"En los hospitales generales y regionales del Estado, que traten población indígena, se deberá garantizar, de manera progresiva, la asistencia de cuando menos un traductor de las lenguas náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame dentro de las áreas de atención médica y trabajo social que tenga conocimiento de su lengua y cultura, conforme a la población indígena

³⁰ Véase información en el siguiente enlace: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=13>



que se atienda, a fin de que los indígenas, que no hablen suficientemente el español, puedan recibir la atención que requieren de manera óptima.

"La Secretaría de Salud dispondrá las medidas necesarias para que el personal que preste sus servicios en los pueblos y comunidades de indígenas, cuente con los conocimientos básicos sobre la cultura, costumbres y lenguas propias de estas comunidades."

c) Análisis de la norma impugnada.

84. El artículo impugnado busca actualizar el derecho a la salud de las comunidades indígenas. Dentro de las acciones que contempla, está la de garantizar que las personas indígenas cuenten con traductores en sus lenguas, que les asistan en las áreas de atención médica y trabajo social, y que su atención en los hospitales generales y regionales de la entidad sea óptima.

85. Como lo señalamos antes, esta medida podría catalogarse como de *accesibilidad* en su vertiente de *no discriminación*. Es decir, el legislador local pretendió garantizar que las personas indígenas del Estado tengan acceso, en igualdad de condiciones, a los servicios de salud; y que puedan gozar y aprovecharlo de la misma manera en que lo hacen las personas no indígenas.

86. Sin embargo, como lo señalamos anteriormente y en coherencia con lo que esta Suprema Corte sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad 100/2017 y 109/2020, el legislador no puede contemplar solamente algunas de las lenguas o las lenguas mayoritarias dentro de su entidad al establecer medidas que buscan la inclusión lingüística, pues ello implicaría preferir a algunos ciudadanos en razón de su lengua, o que la norma no contempló a personas que se encontraban en la misma situación que los sujetos de la norma, es decir, que la norma resulta subinclusiva.

87. La norma que se analiza, al establecer que se deberá proporcionar "cuando menos un traductor" de las lenguas señaladas, podría interpretarse en el sentido de que no limita el derecho a las lenguas no incluidas de manera expresa. Sin embargo, aun con dicha interpretación se entendería que la norma establece categorías entre las lenguas del Estado: aquellas que siempre requerirán contar con interprete y aquellas en donde el Estado puede garantizar el derecho o no.



88. Ello forzosamente implica que las personas que no hablan las lenguas expresamente establecidas por la norma o el español, no podrán disfrutar del derecho a la salud en igualdad de condiciones con el resto de las personas, lo que torna la norma en subinclusiva y por lo tanto, contraria al derecho a la igualdad y no discriminación.

89. Cabe señalar, que si bien una obligación de contar con traductores para todas las lenguas indígenas de la entidad (o incluso de otros Estados que pudieran estar de paso por la entidad) podría ser una obligación de difícil cumplimiento, lo cierto es que los hospitales pueden buscar el apoyo de instituciones gubernamentales especializadas, como el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Además, la obligación de accesibilidad no implica, de manera forzosa, que un hospital tenga de planta a un traductor; más bien obliga a que en caso de ser necesario pueda ponerlo a disposición de quien lo necesite, para lo cual podrá tomar mano de los avances tecnológicos actuales, como podría ser una videollamada.

90. En este sentido, este Pleno concluye que la norma impugnada sí resulta inconstitucional, pues al hacer un listado limitado de lenguas indígenas que deberán contar con traductor, resulta violatoria del derecho a la salud y el derecho a la igualdad de aquellas personas que no hablan alguna de estas lenguas o el español.

91. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Laynez Potisek, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán. La Ministra Presidenta Piña Hernández se separó de los párrafos 85 a 90 (antes 79 a 84). Las Ministras Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones al estar por la invalidez por falta de consulta indígena previa.

92. *Precedentes citados en este apartado:* Acciones de inconstitucionalidad 100/2017 y 109/2020.



VII. EFECTOS

93. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

94. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado VI precedente, se declara la invalidez de las porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame" del párrafo segundo del artículo 16 Quater de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto No. 179 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

95. En ese sentido, el artículo quedará de la siguiente manera:

"ARTICULO 16 QUATER. ...

"En los hospitales generales y regionales del Estado, que traten población indígena, se deberá garantizar, de manera progresiva, la asistencia de un traductor de las lenguas dentro de las áreas de atención médica y trabajo social que tenga conocimiento de su lengua y cultura, conforme a la población indígena que se atiende, a fin de que los indígenas, que no hablen suficientemente el español, puedan recibir la atención que requieren de manera óptima. ..."

96. Mediante una lectura sistemática del artículo en las porciones normativas que subsisten, se entenderá que el vocablo "lenguas" del artículo, se refiere a la totalidad de las lenguas indígenas que puedan tener presencia en el Estado de Hidalgo.

97. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley



Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Hidalgo.**

98. **Notificaciones:** La presente resolución se deberá notificar a las partes de este asunto, Congreso y Gobernador constitucional del Estado de Hidalgo.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 16 QUATER, párrafo segundo, en sus porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame", de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el DECRETO NÚM. 179, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo, tal como se establece en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en determinar que, en el caso, no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. La señora Ministra Ortiz Ahlf, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por falta de consulta indígena previa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta indígena previa, Ríos Farjat por falta de consulta indígena previa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 79 al 84 (ahora 85 al 90), respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 16 QUATER, párrafo segundo, en sus porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame", de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta



sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 63/2022 respecto del subapartado "VI.6. Análisis del caso en concreto".

1. En la sesión pública de cinco de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió el medio de regularidad constitucional citado al rubro, por unanimidad de once votos,¹ en el que declaró la invalidez de diver-

¹ Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por falta de consulta indígena previa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta indígena previa, Ríos Farjat por falta de consulta indígena previa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 79 al 84 (ahora 85 al 90), respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 16 QUATER, párrafo segundo, en sus porciones normativas "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame", de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



sas porciones del párrafo segundo del artículo 16 QUATER de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo.

2. En la ejecutoria, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el legislador debe considerar todas las lenguas indígenas que se hablan en la entidad federativa o, de lo contrario, la norma resultaría subinclusiva y, por lo tanto, contraria al derecho a la igualdad y no discriminación.
3. Por razones similares, también me pronuncié a favor de invalidar las porciones "cuando menos" y "náhuatl, Hñahñu, Otomí, Tepehua, Tenek y Pame" de la disposición mencionada, pues consideré que la norma discrimina por razones étnicas. Sin embargo, no comparto la metodología que llevó a la mayoría a invalidar dichas porciones.
4. En mi opinión, y tal como lo hice en la acción de inconstitucionalidad 109/2020 que se cita como precedente directo aplicable, considero que es necesario realizar un *test* de igualdad o, en otras palabras, de escrutinio estricto.
5. En ese sentido, coincido con lo señalado en el párrafo 87 de la sentencia que dispone que las porciones impugnadas establecen categorías entre lenguas: "aquellas que siempre requerirán contar con intérprete y aquellas en donde el Estado puede garantizar el derecho o no". Sin embargo, y como lo precisé en mi participación, considero que la norma en realidad establece categorías entre las personas hablantes de las lenguas; no propiamente entre las lenguas.
6. Por lo tanto, y tal como lo reconoce la propia ejecutoria, la norma impugnada es discriminatoria y refleja una distinción de trato injustificada entre las personas que hablan alguna de las lenguas que se mencionan, frente a las personas que hablan una lengua distinta. Esa distinción de trato impacta, en última instancia, en el derecho a la salud de las personas de la entidad, pues el lenguaje representa una barrera de accesibilidad en la atención integral de la salud.
7. La distinción de trato en estos casos amerita un escrutinio estricto, pues la lengua es uno de los factores claves que permite diferenciar a un grupo étnico de otros. En este sentido, es una característica que distingue entre pueblos o comunidades indígenas.²

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Etnicidad, 'raza' y equidad en América Latina y el Caribe", páginas 12 y 13. Disponible para su consulta en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31450/S008674_es.pdf



8. Por tanto, la distinción que establece la norma impacta en una de las categorías previstas en el artículo primero constitucional, que prohíbe distinguir por razones étnicas u otras que atenten contra la dignidad de las personas. Por esa razón, y conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, la metodología apropiada para analizar la constitucionalidad de la norma era utilizar un *test* de escrutinio estricto.³
9. Por último, si bien es cierto que la obligación estatal de ofrecer información a la gente en su lengua está sujeta a condiciones materiales de posibilidad, es importante hacer notar que el Poder Legislativo de Hidalgo no argumentó la existencia de algún impedimento de tipo práctico que le impidiera cumplir con esa obligación.
10. Por las razones mencionadas, concuro en el sentido de la resolución, pero me separo de la metodología y las consideraciones.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 63/2022.

En sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del asunto citado al rubro, en el que reservé mi derecho a formular voto concurrente para hacer las siguientes precisiones:

En cuanto al estudio de fondo sobre la norma general impugnada, me aparté de los párrafos 79 a 84 del proyecto original, que corresponden a los párrafos 85 a 90 de la resolución de engrose porque no compartí el parámetro bajo el cual se orientó el control de constitucionalidad del artículo 16 quáter, párrafo segundo, de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, incluso, ni la metodología empleada.

³ Ver tesis de jurisprudencia número P./J. 10/2016 emitida por el Pleno con rubro "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.". Disponible para su consulta en la décima época del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 8 y registro: 2012589.



La resolución aprobada consideró que la norma controvertida entraña una *medida de accesibilidad* en materia de acceso a la salud, pero que resulta violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, porque hace una distinción o preferencia respecto de las personas en razón de su lengua, en tanto sólo dispone el beneficio de contar con traductor en las áreas de atención médica y trabajo social de hospitales generales y regionales, respecto de determinadas lenguas indígenas y no de todas las que se hablan en la entidad federativa, por lo que el precepto es subinclusivo y contrario a ese derecho; esto, sin que se hubiere hecho propiamente un análisis de proporcionalidad del aducido trato diferenciado.

A mi juicio, como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, resuelta en el Tribunal Pleno bajo mi ponencia, en la que se analizó una norma general que contenía similar vicio a la aquí examinada,¹ el precepto es inconstitucional a la luz del derecho a la inclusión lingüística en relación con el derecho de acceso a la salud, particularmente el derecho a la información en dicha materia, bajo un simple ejercicio de subsunción.

Ello, porque del análisis armónico del artículo 2, Apartados A, fracción IV, y B, fracciones II y III, de la Constitución Federal, es posible sustentar el derecho fundamental de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas que hablen alguna lengua indígena en el territorio nacional, *al uso, preservación y a enriquecer su lengua*; asimismo, de esos fundamentos y del diverso 4 constitucional, es dable sustentar el derecho de tales personas para acceder a los servicios de salud, contando con la información necesaria para ello, *en su lengua*.

De igual modo, de la interpretación del artículo 6, Apartado A, constitucional, el Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que se extrae la premisa de que el dere-

¹ En el párrafo 87 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 109/2020, se estableció: "*Es preciso mencionar que, en atención a las conclusiones anteriores y las características propias del caso, el Pleno de esta Corte estima que, en la presente acción resulta innecesario realizar un test de igualdad de escrutinio estricto como lo propuso la accionante, siendo que, por un lado, la legislación local examinada resulta limitativa o subinclusiva de lo que establece el parámetro constitucional, según el cual la norma debía contemplar las lenguas de la región, lo que de por sí evidencia su incumplimiento, y por otra parte, se estima que no se trata propiamente de una diferencia de trato que se pueda actualizar entre minorías o grupos en situación de vulnerabilidad a través de un beneficio exclusivo, sino más bien en la omisión de la norma de incluir a otras minorías a fin de que también éstas alcancen el marco de protección constitucional que les corresponde y que es deber estatal proporcionar*".



cho de acceso a la información pública supone *que ésta se reciba en la lengua que se habla*.

Vinculado con ello, de los artículos 4, 5, 7 y 9 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se colige, en lo relevante, el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas nacionales y con la misma validez que el español; el derecho de las personas *a comunicarse en la lengua que se hable*; y que el acceso a los servicios públicos, trámites y gestiones de carácter público, así como a la información pública, se realicen *en cualquier lengua indígena*.

Asimismo, de la Ley General de Salud, primordialmente de sus artículos 51 Bis 1 y 54, se constata la obligación del Estado y el correlativo derecho de las personas indígenas, a que en la atención médica y en los procedimientos de orientación y asesoría en el uso de los servicios de salud, la información se brinde *en su lengua*.

En la misma línea, del artículo 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se deriva la obligación estatal y el correlativo derecho de las personas indígenas, a recibir información sobre sus derechos y obligaciones, entre ellas en materia de salud, *en su propia lengua*.

El anterior marco constitucional, convencional y legal, no deja duda del reconocimiento del derecho de las personas indígenas a la inclusión lingüística, y no cabe mayor discusión en cuanto a que existe una obligación del Estado para *incluir* a todas las lenguas indígenas cuando se trate de brindar información o en la comunicación en materia de los servicios de salud; de ahí que la exclusión tácita o subinclusión de la norma controvertida, al referirse sólo a algunas lenguas indígenas en uso en la entidad federativa, bajo un ejercicio de subsunción, vulnera ese derecho; de modo que en congruencia con mi postura en el precedente referido y por las razones anteriores, es bajo este esquema que arribo a la invalidez del precepto.

Por otra parte, en el párrafo 89 de la resolución aprobada se precisa que la obligación de contar con traductores para todas las lenguas en uso en la entidad federativa, podría ser de difícil cumplimiento, y se sugieren formas en que puede cumplirse; asimismo, se interpreta la obligación y se precisa que no implica que forzosamente se cuente con un traductor de planta en los hospitales, sino únicamente que, en caso de ser necesario se pueda poner a un traductor a disposición de quien lo necesite, lo que podría ser a través de medios electrónicos.



Me aparté de esas consideraciones, por lo siguiente:

Primero, porque no es materia de la litis adentrarnos a los pormenores de la obligación, y sobre todo, porque conforme al parámetro de regularidad que me sirve de base para el análisis del precepto, que dispone la inclusión de todas las lenguas indígenas en uso en el lugar, estaría claro que no habría consideraciones en relación con la dificultad que pudiera representar su cumplimiento por parte del Estado, para llegar a una conclusión distinta respecto de la validez o invalidez de la norma general, entonces, no estimo necesaria la argumentación referida.

Segundo, porque aun cuando esas consideraciones se hicieran para evidenciar que no se advierte justificación suficiente para la subinclusividad presente en la norma, me parece discutible el alcance que la resolución fijó a la obligación estatal, pues es claro que el legislador sí vinculó a que *hubiera por lo menos un traductor en las áreas de trabajo social y de atención médica* en los aludidos hospitales, para que auxiliara a la población indígena que se atendiera.

Y a mi juicio, esto supone que se trate de una persona traductor o intérprete que esté presente en el lugar, de planta, para que esté disponible en el momento en que una persona que hable lengua indígena requiera información o atención en materia de salud, para hacer posible su comunicación oportuna con el personal del hospital; de modo que si la resolución sugiere que la obligación se puede cumplir con la posibilidad de contactar a un traductor por medios electrónicos, ello podría tornar ineficaz el propósito de la norma, pues el Estado podría relajar la importancia del cumplimiento conformándose con la existencia de algún traductor o intérprete por vía electrónica para el servicio de los distintos hospitales, además que la asistencia podría ser inoportuna en casos de urgencia, o podría no llevarse a cabo por fallas en la comunicación a distancia, y muchas otras circunstancias fácticas inconvenientes que pudieren presentarse.

Por tanto, no comparto que la resolución del Alto Tribunal introduzca consideraciones en detrimento del eficaz cumplimiento del precepto, máxime que éste ya sujeta a que la obligación se cumpla en forma progresiva.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

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

IV. DELITO DE "SOMETIMIENTO A TERAPIAS DE CONVERSIÓN" QUE OBSTACULICE, RESTRINJA, IMPIDA, MENOSCABE, ANULE O SUPRIMA LA ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD O EXPRESIÓN DE GÉNERO DE UNA PERSONA. LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA OCUPAR CARGOS PÚBLICOS, COMO SANCIÓN EN CASO DE REINCIDENCIA EN SU COMISIÓN, ATIENDE A RAZONES DE POLÍTICA CRIMINAL, CONSISTENTES EN HACER MÁS EFICACES LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES TENDIENTES A COMBATIR Y ERRADICAR DICHAS PRÁCTICAS QUE PUEDEN SER DESCRITAS COMO FORMAS DE TORTURA.

V. DELITO DE "SOMETIMIENTO A TERAPIAS DE CONVERSIÓN" QUE OBSTACULICE, RESTRINJA, IMPIDA, MENOSCABE, ANULE O SUPRIMA LA ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD O EXPRESIÓN DE GÉNERO DE UNA PERSONA. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR HAYA CONSIDERADO EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PENA DE CARÁCTER "PERMANENTE", "PERPETUA" O "VITALICIA", COMO SANCIÓN EN CASO DE REINCIDENCIA EN SU COMISIÓN, GENERA UNA SOSPECHA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 205 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "EN CASO DE REINCIDENCIA, LA INHABILITACIÓN SERÁ DEFINITIVA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2778,



PUBLICADO EL 31 DE JULIO DE 2021 EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

VI. DELITO DE "SOMETIMIENTO A TERAPIAS DE CONVERSIÓN" QUE OBSTACULICE, RESTRINJA, IMPIDA, MENOSCABE, ANULE O SUPRIMA LA ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD O EXPRESIÓN DE GÉNERO DE UNA PERSONA. EL ESTABLECIMIENTO DE LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA, COMO SANCIÓN EN CASO DE REINCIDENCIA EN SU COMISIÓN, SE TRADUCE EN UNA PENA EXCESIVA Y DESPROPORCIONAL, PUES SI BIEN ATIENDE A RAZONES DE POLÍTICA CRIMINAL, ES UNA PENA FIJA E INFLEXIBLE QUE NO GARANTIZA LA INDIVIDUALIZACIÓN DE ACUERDO CON LAS PARTICULARIDADES DEL CASO Y QUE NO ESTÁ SUJETA A DETERMINADA TEMPORALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 205 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE REINCIDENCIA, LA INHABILITACIÓN SERÁ DEFINITIVA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2778, PUBLICADO EL 31 DE JULIO DE 2021 EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 205 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE REINCIDENCIA, LA INHABILITACIÓN SERÁ DEFINITIVA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2778, PUBLICADO EL 31 DE JULIO DE 2021 EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 205 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE REINCIDENCIA, LA INHABILITACIÓN SERÁ DEFINITIVA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2778, PUBLICADO EL 31 DE JULIO DE 2021 EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 130/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto Número 2778 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el treinta de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, específicamente en su porción normativa: "En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva". Dicha disposición es del contenido siguiente:

"**Artículo 205 Bis.** Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.



"En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del Juez.

"Las sanciones señaladas en el primer párrafo de este artículo se aumentarán al doble de la que corresponda, cuando la persona autora tuviere para con la víctima, alguna de las relaciones que a continuación se enuncian o bien, se sitúen en alguno de los siguientes supuestos:

"a) Relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;

"b) Quien se valga de función pública para cometer el delito, y

"c) Cuando la persona autora emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima.

"En los casos del inciso b), además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**

"Este delito se investigará y perseguirá de oficio o por denuncia." (Énfasis añadido)

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

3. **Artículos señalados como violados.** La accionante señala como preceptos constitucionales vulnerados los artículos 1o., 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. **Conceptos de invalidez.** La accionante, en síntesis, formula los siguientes argumentos para combatir la validez de la norma:



a. La comisión accionante considera que la porción normativa impugnada contraviene lo dispuesto por los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, pues al establecer como regla invariable la inhabilitación definitiva, no proporciona un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la sanción.

b. Señala que, si bien el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, lo cierto es que al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

c. En ese sentido, afirma que el principio de proporcionalidad de la pena constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda con la gravedad del ilícito lo cual, desde su perspectiva, se realiza de conformidad a la naturaleza del delito, el bien jurídico protegido y el daño causado. Dice que de no cumplirse estas condiciones, estaríamos ante la presencia de sanciones fijas e invariables, aplicables en todos los casos y que resultarían en penas excesivas por no señalar un margen para su aplicación por parte del operador jurídico.

d. Por lo que hace a la reinserción social, señala que es un principio rector del sistema penitenciario desde la reforma constitucional de junio de dos mil ocho; que se erige como el objetivo constitucional de toda sanción penal, pues el fin último es que la persona se reincorpore en la sociedad después de cumplir con su pena. Considera que en el presente caso se vulnera este principio toda vez que la norma no permite la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción.

e. A continuación, señala que la sanción impuesta en el párrafo penúltimo del artículo 205 Bis del Código Penal de Baja California Sur es por sí misma excesiva y contraria al principio de reinserción social de los individuos, aunado a que inobserva la prohibición de las penas inusitadas, contenida en el Texto Constitucional.



f. Expone que resulta violatorio de derechos humanos inhabilitar de manera permanente a una persona para desempeñarse en el servicio público, pues la porción normativa impugnada se trata de una pena absoluta, perpetua y vitalicia, que impide que las personas que hayan cumplido una pena puedan regresar a la vida en sociedad. Aunado a que la sanción se encuentra configurada en términos absolutos, por lo que no cumple con la posibilidad de individualizar dicha sanción entre un mínimo y un máximo, en función del grado de culpabilidad del sujeto activo.

g. Para reforzar los argumentos de invalidez, la accionante realiza un test de proporcionalidad para analizar la norma impugnada en relación con los derechos de reinserción social y prohibición de penas inusitadas.

h. Advierte que la norma sí persigue una finalidad constitucionalmente válida, toda vez que busca establecer una sanción para los servidores públicos que hayan reincidido en la comisión de conductas que merman la identidad de género u orientación sexual de alguna persona que, incluso, pueden ser descritas como formas de tortura, de manera que se garantice cierta probidad por parte de estos sujetos, así como que no vuelvan a delinquir o repetir una conducta por la que ya fueron sancionados.

i. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, la accionante estima que la norma sirve para alcanzar, en algún grado, su fin constitucional. Lo anterior porque la inhabilitación definitiva evita que las personas que hayan reincidido en el delito ocupen cargos públicos.

j. Sin embargo, la CNDH considera que la norma impugnada no supera la grada de necesidad, pues estima que existen otras medidas menos lesivas. Menciona el endurecimiento de la temporalidad de la inhabilitación por un periodo mayor, pero razonable, que admita margen de individualización y que a su vez permita al individuo reinsertarse en la sociedad, por ejemplo, al permitirse que después de un tiempo razonable pueda ejercer otro tipo de cargo público.

k. Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, la accionante considera que los derechos que se analizan son, por un lado, el principio de buena



administración pública en relación con el libre desarrollo psicosexual de las víctimas y, por otro, el derecho de reinserción social y prohibición de penas inusitadas o excesivas. Asegura que la norma impugnada resulta inconstitucional porque el nivel de restricción de los principios de reinserción social y de prohibición de las penas inusitadas es mayor que el grado de consecución del fin perseguido.

5. **Registro y turno.** Mediante acuerdo de dos de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 130/2021 y lo turnó a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

6. **Admisión.** Por proveído de tres de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California Sur, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.** Mediante escrito presentado el nueve de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Baja California Sur rindió el informe correspondiente. Expresó, esencialmente, lo siguiente:

a. Por lo que hace a la constitucionalidad de la norma impugnada, menciona que una realidad social polémica es la aceptación de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual, que no son aceptados por la sociedad dominante. En este sentido, conforme a datos de la OCDE, México ocupa los últimos lugares de los países integrantes en cuanto a la aceptación. Esto es preocupante pues da lugar a discriminación, por ejemplo, la creencia de que la homosexualidad es una enfermedad y puede curarse, siendo que la homosexualidad es una variación natural de la sexualidad humana.

b. Debido a la discriminación existente en contra de la comunidad LGBTTTI+, abundan diversas organizaciones que, de forma clandestina, ofrecen terapias que prometen curar la homosexualidad o transexualidad a quienes se someten



a las mismas. Dichas terapias incluyen lecturas obligadas de ideologías, ingesta de medicamentos que son utilizados para tratar desórdenes psicológicos o neurológicos y terapias de aversión. Finalmente, dichas terapias de conversión generan violencia y discriminación y transgreden los derechos fundamentales de las personas que son sometidas a las mismas.

c. Expone que, atentos a dicha racionalidad legislativa, el Congreso del Estado de Baja California Sur expidió la norma impugnada con el firme propósito de prohibir el sometimiento a persona alguna a cualquier forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos por motivo de su orientación sexual o de su identidad de género.

d. En ese orden de ideas, menciona que la porción normativa impugnada no viola los derechos de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, pues no es contradictoria en contenido y fin del tipo penal en específico, pues se expidió con la finalidad de eliminar conductas discriminatorias.

e. Alega que la severidad establecida en la porción normativa para penalizar con inhabilitación definitiva la conducta reincidente prohibida en el tipo penal, no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues se trata de una norma clara en la que se precisa con exactitud la consecuencia jurídica de la comisión de un delito, a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador.

f. De igual forma, señala que la norma no resulta violatoria del principio de taxatividad, ya que está formulada en términos precisos, colmándose la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ella.

g. En conclusión, aduce que la porción normativa impugnada no vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, ya que la norma persigue un fin constitucionalmente válido, es decir, evitar la continua lesión al bien jurídico tutelado. Esto es así, pues dicha porción normativa establece que, ante la repetición de la conducta por parte del sujeto activo, la pena será más ejemplar.



h. Finalmente, señala que la porción normativa impugnada no vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, pues el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; específicamente, en lo que interesa, las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo.

i. Por tanto, concluye que la sanción prevista en el párrafo penúltimo del artículo 205 Bis del Código Penal de Baja California Sur, no puede ser considerada como infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. El subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California Sur entregó el informe solicitado ante este Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno y manifestó lo siguiente:

a. Señala que la porción normativa impugnada no contraviene disposición constitucional alguna, pues la sanción que establece únicamente se puede llevar a cabo mediante juicio previo, teniendo oportunidad de ser oído y vencido en juicio, aportando las pruebas que considera para ello, por lo que se preservan los elementos de excepcionalidad y de debida fundamentación y justificación para la materialización de dicha sanción.

b. De este modo, alega de dicha disposición se encuentra perfectamente armonizada con los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estricta observancia y respeto de los derechos y garantías constitucionales de las personas.

9. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de once de enero de dos mil veintidós quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

10. 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, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional en contra de una norma general cuyo contenido considera inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. OPORTUNIDAD

11. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en 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, esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

12. En efecto, la norma cuya invalidez se demanda se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional transcurrió del domingo primero de agosto de dos mil veintiuno al lunes treinta del propio mes y año.

13. Toda vez que la demanda se presentó el lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

15. 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 copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve.



16. Asimismo, en términos del 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 plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, respecto de leyes federales y de las entidades federativas. Dicha facultad también se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²

17. En el caso, la funcionaria promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del párrafo penúltimo del artículo 205 Bis, en la porción normativa: "... En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, de manera que el encontrarse ese precepto inmerso en una ley de naturaleza estatal, la actora tiene legitimación para impugnarlo.

18. Apoya esta conclusión la jurisprudencia P./J. 7/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."³

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

² **Artículo 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, y ..."

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, registro digital: 1000595.



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California Sur, hacen valer causa de improcedencia alguna en contra de la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

20. Por otro lado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia. Por tanto, procede a estudiar los argumentos de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

21. Dentro de sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante argumenta que el artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en la porción normativa "En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva", resulta inconstitucional en virtud de que establece una pena perpetua y excesiva, que además no se puede determinar entre un mínimo y un máximo, en detrimento del artículo 22 de la Constitución Federal.

22. Son **fundados** esos argumentos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

23. En principio, es menester recordar el contenido del precepto impugnado, que es del tenor siguiente:

"Artículo 205 Bis. Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.

"En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del Juez.



"Las sanciones señaladas en el primer párrafo de este artículo se aumentarán al doble de la que corresponda, cuando la persona autora tuviere para con la víctima, alguna de las relaciones que a continuación se enuncian o bien, se sitúen en alguno de los siguientes supuestos:

"a) Relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;

"b) Quien se valga de función pública para cometer el delito, y

"c) Cuando la persona autora emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima.

"En los casos del inciso b), además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**

"Este delito se investigará y perseguirá de oficio o por denuncia."

24. Asimismo, debe tenerse presente que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, prevé lo siguiente:

"**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

25. Del precepto transcrito destaca, para la resolución de este asunto, la prohibición de penas inusitadas, además de que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

26. Ahora bien, para determinar si la inhabilitación cuya invalidez se demanda resulta apegada al principio de proporcionalidad de la pena, es necesario



verificar que exista una relación razonable entre el bien jurídico protegido por el tipo penal y la pena prevista. Por ello, se debe verificar que la decisión legislativa permita ser explicada racionalmente a la luz de su propio interés en la protección del bien jurídico en cuestión.

27. En otras palabras, si bien el legislador, en materia penal, tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, lo cierto es que, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

28. En este orden de ideas, este Pleno procede a analizar la norma cuestionada conforme al principio constitucional de proporcionalidad y prohibición de penas inusitadas.

29. Cabe destacar que la cuestión sometida a consideración de este Alto Tribunal ya fue abordada en la **acción de inconstitucionalidad 80/2021**, resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés. Dicho asunto guarda una similitud jurídica estrecha con el presente caso, por lo que se retoma como precedente en la materia de estudio.

Posibilidad de individualización de la pena entre un mínimo y un máximo.

30. En principio, se estima necesario analizar los requisitos o exigencias normativas que deben ser atendidas por el Juez penal para poder imponer la sanción impugnada, es decir, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

31. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, al resolver la contradicción de tesis 147/2008-PS, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que una pena deviene excesiva y desproporcional, cuando los preceptos normativos respectivos no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice y especialmente cuando no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.



32. Además, si la sanción se encuentra configurada legislativamente "de forma fija", es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, es decir, con ello se impide que el Juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

33. Ahora bien, respecto a la sanción de inhabilitación definitiva para ocupar cargos públicos, prevista en el artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, debe tomarse en cuenta que el legislador estableció su aplicación en forma automática, en caso de reincidencia. Es decir, para el caso en que el sujeto activo que sea servidor público y cometa el delito por primera vez, entonces se le inhabilitará hasta por el tiempo de la pena impuesta; sin embargo, si dicho sujeto activo es reincidente, entonces necesariamente se le inhabilita de forma perpetua para ocupar un cargo en el sector público.

34. Por otra parte, en cuanto a los parámetros de individualización generales que debe observar el Juez penal en la individualización de la pena correspondiente, debe tenerse en cuenta que el artículo 74 del código penal local establece lo siguiente:

"TÍTULO QUINTO
"APLICACIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD
"CAPÍTULO I
"REGLAS GENERALES

"Artículo 74. **Criterios para la individualización de las penas o medidas de seguridad.** El Juez o el Tribunal de Enjuiciamiento, al dictar sentencia condenatoria, **determinará la pena y medida de seguridad establecida para cada delito y las individualizará dentro de los límites establecidos, con base en la gravedad de la conducta típica y antijurídica, y el grado de culpabilidad del sentenciado,** tomando en consideración:

"I. La **gravedad de la conducta** típica se determinará:



"a) Por el valor del bien jurídico;

"b) **El grado de afectación al bien jurídico tutelado o del peligro al que fue expuesto;**

"c) La naturaleza dolosa o culposa de la conducta;

"d) Los medios empleados;

"e) **Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho realizado;**

"f) **La forma y grado de intervención del sentenciado en la comisión del delito;**

"II. El grado de culpabilidad se determinará:

"a) Por el juicio de reproche según el sentenciado haya tenido bajo las circunstancias y características del hecho, la posibilidad concreta de comportarse de manera distinta y de respetar la norma jurídica quebrantada;

"b) **Los motivos que impulsaron la conducta del sentenciado;**

"c) **Las condiciones fisiológicas y psicológicas específicas en que se encontraba al momento de la comisión del hecho;**

"d) Los vínculos de parentesco, amistad o relación que guarde con la víctima u ofendido;

"e) La edad, el nivel educativo, las costumbres, condiciones sociales y culturales del sentenciado; y

"f) **Las demás circunstancias especiales del sentenciado, víctima u ofendido** siempre que resulten relevantes para la individualización de la sanción.

"Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta además, sus usos y costumbres;



"Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el Juez o el Tribunal de Enjuiciamiento deberán tomar conocimiento directo del sentenciado, de la víctima u ofendido, y de las circunstancias del hecho y, en su caso, podrá tomar en consideración los dictámenes periciales y otros medios de prueba para los fines señalados en el presente artículo."

35. Como se puede apreciar de la disposición anteriormente transcrita, la inhabilitación definitiva para ocupar un cargo público requiere para su imposición de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en el caso concreto, como lo son, entre otros, la lesión o peligro del bien jurídico, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la forma y grado de intervención del sentenciado en la comisión del delito, los motivos que impulsaron la conducta del sentenciado y las condiciones del sujeto activo o de la víctima u ofendido.

36. De esta forma, se concluye que la inhabilitación definitiva para ocupar un cargo en el sector público en caso de reincidencia se impone de manera automática, sin prever un máximo y un mínimo, lo cual abona a la conclusión de que la pena es excesiva. Y ello es así porque la imposición de toda pena debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que permitan determinar la gravedad del hecho y la culpabilidad del delito. Lo anterior en cumplimiento al mandato constitucional de que toda pena debe ser proporcional al bien jurídico afectado.

Daño al bien jurídico protegido.

37. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la afectación que la conducta sancionatoria genera en el bien jurídico que la pena pretende tutelar. Para ello, resulta necesario precisar los razonamientos plasmados en los antecedentes legislativos de la norma que se reclama, entre los cuales se destacan:

a. Se expuso que una realidad social polémica es la aceptación de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual, que no son aceptados por la sociedad dominante.



b. Conforme a datos de la OCDE, México ocupa los últimos lugares de los países integrantes en cuanto a la aceptación. Esto es preocupante pues da lugar a discriminación, por ejemplo, la creencia de que la homosexualidad es una enfermedad y puede curarse.

c. Debido a la discriminación existente en contra de la comunidad LGTBTTI+, abundan diversas organizaciones que, de forma clandestina, ofrecen terapias que prometen curar la homosexualidad o transexualidad a quienes se someten a las mismas. Dichas terapias incluyen lecturas obligadas de ideologías, ingesta de medicamentos que son utilizados para tratar desórdenes psicológicos o neurológicos y terapias de aversión.

d. Dichas terapias de conversión generan violencia y discriminación y transgreden los derechos fundamentales de las personas que son sometidas a las mismas, siendo que la homosexualidad es una variación natural de la sexualidad humana.

e. Por último, se expuso que, atentos a dicha racionalidad legislativa, el Congreso del Estado de Baja California Sur expidió la norma impugnada con el firme propósito de prohibir el sometimiento a persona alguna a cualquier forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos por motivo de su orientación sexual o de su identidad de género.

38. De lo anterior, así como de lo manifestado por el Poder Legislativo Local en su informe, se advierte que la pena consistente en inhabilitación definitiva para ocupar cargos públicos tiene como finalidad prohibir el sometimiento a persona alguna a cualquier forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos por motivo de su orientación sexual o de su identidad de género, los cuales incluso pueden ser descritos como formas de tortura que, en última instancia, reproducen y perpetúan el estereotipo de la heterosexualidad y la heteronormatividad, mientras que generan violencia y discriminación y transgreden los derechos fundamentales de las personas que son sometidas a las mismas.

39. Al respecto, debe recordarse que, al resolver el amparo directo en revisión 181/2011, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que dentro del análisis de proporcionalidad es dable considerar aspectos relacionados con la política



criminal instrumentada por el legislador. O dicho de otra manera, para determinar la gravedad de un delito también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador.

40. Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión 562/2017, dicha Sala precisó que, tanto la gravedad de la conducta incriminada, como la cuantía de la pena, no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, "sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena".

41. Atento a ello, en el incremento o establecimiento de nuevas penalidades para cierta conducta delictiva, para efectos del análisis de proporcionalidad, es dable tomar en consideración la intención del legislador de desincentivar la comisión del delito, es decir, debe atenderse "a la política criminal instrumentada por el legislador con la finalidad de erradicar estas conductas y sus consecuencias".

42. Es así pues, como resultado de su legitimidad democrática, el legislador tiene un amplio margen de apreciación para instrumentar la política criminal y establecer el contenido de las normas penales de sanción.

43. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que, ciertamente, el establecimiento de la inhabilitación definitiva, como sanción en caso de reincidencia en la comisión del delito de "sometimiento a terapias de conversión" –o, lo que es lo mismo, la comisión de conductas que merman la identidad de género u orientación sexual de alguna persona–, atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar dichas prácticas, que incluso pueden ser descritas como formas de tortura.

44. En suma, el grado de reproche que pretende expresarse o comunicarse a la sociedad, mediante la pena de inhabilitación definitiva, tiene sustento tanto en las afectaciones que el delito de "sometimiento a terapias de conversión" depara en la sociedad en su conjunto y, especialmente, en la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual, como en razones



de política criminal que pretenden, a través de la proscripción permanente para ejercer el servicio público, prevenir su comisión con mayor eficacia.

45. No obstante, este anclaje en razones de política criminal no puede, por sí, justificar la constitucionalidad de la pena.

Grado de afectación.

46. Una vez precisado lo anterior, debe atenderse tanto a la temporalidad de la sanción, como al tipo de afectaciones o privaciones que la misma depara en la esfera jurídica del infractor.

47. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el legislador haya considerado el establecimiento de una pena de carácter "permanente", "perpetua" o "vitalicia" genera una sospecha de inconstitucionalidad. En otras palabras, la atemporalidad de una pena es susceptible de encontrar una especial resistencia o reproche, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad en materia penal, pues la decisión estatal de que el infractor deba resentir las privaciones o afectaciones impuestas por una sanción, sin límite temporal alguno, debe examinarse suspicazmente por el Juez constitucional.

48. En ese sentido, a juicio de este Alto Tribunal, la atemporalidad o permanencia de una sanción penal, genera una sospecha relevante acerca de su apego al principio de proporcionalidad punitivo. Siendo que tal sospecha es susceptible de ser reforzada o aminorada, atendiendo al tipo de libertades o bienes que son afectados por tal pena; ya que la composición de ambos elementos es precisamente lo que permite calificar el grado de severidad de la sanción.

49. Al respecto, no debe pasar inadvertido que, en el presente caso, la sanción examinada, por sí misma, no tiene como consecuencia la privación de la libertad del infractor, sino que establece una proscripción para ejercer un cargo público, lo cual hace de manera permanente.

50. En efecto, la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una inhabilitación sin sujeción a determinada temporalidad y, por ende, que



acompañan al infractor por el resto de su existencia, resulta sumamente cuestionable en un Estado de derecho democrático y constitucional.

51. **Conclusión.** A partir de la valoración de todos y cada uno de los elementos ya referidos, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que la sanción de inhabilitación definitiva prevista en el artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, se traduce en una pena excesiva y desproporcional, pues si bien dicha sanción atiende a razones de política criminal, lo cierto es que, se trata de una pena fija e inflexible que no garantiza la individualización de acuerdo con las particularidades del caso y que no está sujeta a determinada temporalidad.

52. Esta conclusión se refuerza si se toma en cuenta que la inhabilitación se encuentra dotada de un carácter permanente o vitalicio. Por tanto, el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional.

53. Conforme a las razones expuestas, este Pleno concluye que la porción normativa impugnada resulta contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que lo procedente sea **declarar su invalidez**, en los términos que serán precisados en el siguiente considerando de esta ejecutoria.

VII. EFECTOS

54. En virtud de las razones expresadas anteriormente, este Alto Tribunal concluye que debe declararse la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur en su porción normativa "En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva".

55. La anterior declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la normativa impugnada. Tales efectos invalidantes se producirán a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.



56. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Baja California Sur.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa "... En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2778 publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur, de conformidad con el apartado VII de este fallo.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia, todos del Estado de Baja California Sur, así como a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Sexto Circuito y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, apartándose de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa "... En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que: 1) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la norma impugnada; 2) La declaratoria de invalidez surtirá



sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California Sur, y 3) Para el eficaz cumplimiento de la sentencia deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General del Estado de Baja California Sur.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la acción de inconstitucionalidad 130/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión de diez de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 130/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual solicitó



la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto Número 2778 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa.

II. Razones de la sentencia

2. En el considerando sexto de la sentencia, se consideraron fundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por tanto, se declaró la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Baja California Sur,¹ en específico, la porción normativa que establece que: "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.*"
3. En la sentencia se hace referencia a la acción de inconstitucionalidad 80/2021² resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, y la cual guarda una similitud jurídica estrecha con el presente asunto, por lo que se tomó como precedente para el desarrollo del estudio.

¹Artículo 205 Bis. Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.

"En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del juez. "Las sanciones señaladas en el primer párrafo de este artículo se aumentarán al doble de la que corresponda, cuando la persona autora tuviere para con la víctima, alguna de las relaciones que a continuación se enuncian o bien, se sitúen en alguno de los siguientes supuestos:

"a) Relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;

"b) Quien se valga de función pública para cometer el delito, y

"c) Cuando la persona autora emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima.

"En los casos del inciso b), además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**

"Este delito se investigará y perseguirá de oficio o por denuncia."

² En la sentencia se declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad, por lo que, se declaró la invalidez del artículo 130 Ter, párrafo último, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en específico, la porción normativa que establece "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.*" lo anterior, al ser contraria al artículo 22 de la Constitución Federal.



4. Así, se determinó que la inhabilitación definitiva para ocupar un cargo en el sector público, en caso de reincidencia, se impone de manera automática, sin prever un máximo y un mínimo, lo cual abona a la conclusión de que la pena es excesiva.
5. Se estableció que la imposición de toda pena debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que permitan determinar la gravedad del hecho y la culpabilidad del delito. Lo anterior, en cumplimiento al mandato constitucional de que toda pena debe ser proporcional al bien jurídico afectado, consagrado en el artículo 22 constitucional.
6. En segundo lugar, se precisaron los razonamientos plasmados en los antecedentes legislativos de la norma impugnada, de los cuales se advirtió que ésta tiene como finalidad prohibir el sometimiento a persona alguna a cualquier forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos por motivo de su orientación sexual o identidad de género.
7. Asimismo, se consideró que el establecimiento de la inhabilitación definitiva, como sanción en caso de reincidencia en la comisión del delito de "sometimiento a terapias de conversión.", atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar dichas prácticas, que incluso, pueden ser descritas como formas de tortura.
8. Consecuentemente, se determinó que la sanción de inhabilitación definitiva prevista en el artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Baja California Sur, se traduce en una pena excesiva y desproporcional, pues si bien atiende a razones de política criminal, se trata de una pena fija e inflexible que no garantiza la individualización de la sanción de acuerdo con las particularidades del caso ya que no está sujeta a determinada temporalidad.
9. Conclusión que se refuerza, se indicó, si se toma en cuenta que la inhabilitación se encuentra dotada de un carácter permanente o vitalicio. Por tanto, el grado de la severidad de la pena combatida se configura de manera excesiva y desproporcional.
10. Conforme a lo anterior, en la sentencia se concluyó que la porción normativa impugnada resulta contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se declaró su invalidez.



11. Asimismo, en el apartado de efectos, la resolución estableció lo siguiente: **a)** Se declaró la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur en su porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*"; **b)** La declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la normativa impugnada. Tales efectos invalidantes se producirán a partir de que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur; **c)** Deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General del Estado de Baja California Sur.

III. Razones de la concurrencia

12. Si bien, emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a las razones que, a mi juicio, sustentan la invalidez decretada.
13. Como lo señalé en la acción de inconstitucionalidad 80/2021, que se tomó como precedente para la resolución de este asunto, comparto la invalidez de la porción normativa impugnada porque es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, al contener una *pena fija* que no permite al operador jurídico imponer la sanción con base en el grado de culpabilidad en que se ubicó al justiciable; en ese contexto, considero innecesario mayor argumento para justificar dicha invalidez.
14. En efecto, la necesidad de establecer mínimos y máximos proviene de la exigencia de generar certeza en la pena imponible, acotando la discrecionalidad del juzgador. Asimismo, se busca proveer certeza al ciudadano sobre la potencial pena imponible a una conducta delictuosa.
15. Por ello, me aparto de las consideraciones contenidas en párrafos distintos a los comprendidos del 30 al 36 de la sentencia, por ser innecesarias para este asunto.
16. Asimismo, me separo de la afirmación establecida en el párrafo 53 de la ejecutoria, en cuanto señala que la porción normativa impugnada viola el artículo 18 constitucional. Lo anterior, en virtud de que sobre el derecho a la reinserción social que este último precepto prevé, no se realizó el estudio correspondiente.



17. Atento a las razones indicadas, es que formulo este voto para precisar mi opinión respecto a las consideraciones que debieron prevalecer en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 130/2021.

En sesión celebrada el diez de abril de dos mil veintitrés, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 130/2021, determinó declarar la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa "en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Para justificar dicha decisión se sostuvo que el establecimiento de la inhabilitación definitiva como sanción en caso de reincidencia en la comisión del delito de sometimiento a terapias de conversión, es decir, la comisión de conductas que merman la identidad de género u orientación sexual de alguna persona, si bien atiende a razones de política criminal para hacer más eficaces los esfuerzos institucionales para combatir y erradicar tales prácticas, resultaba contrario al principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establecía una sanción que no podía ser graduada por el juez para su adecuada individualización al caso concreto, ya que simplemente ordenaba imponer de manera fija la inhabilitación definitiva a quien, valiéndose de la función pública, reincidiera en la comisión del delito previsto en el artículo 205 Bis del Código Penal para el Estado de Baja California Sur.

Si bien en este caso estoy de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno, considero que no resulta pertinente citar como precedente lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 80/2021, dado que, a mi juicio, la aludida acción no es exactamente aplicable al caso en estudio.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 80/2021, se analizó la sanción de inhabilitación definitiva aplicable al servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social que reincidiera en la comisión del delito de hostigamiento sexual, previsto en el artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, concluyendo que dicha pena resultaba desproporcional y, por ende, contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, por impedirle al juzgador graduar la sanción correspondiente para efecto de su individualización.



No obstante, considero que el delito abordado en ese asunto es completamente distinto al que se analiza en la sentencia que ahora nos ocupa, pues en el caso del ilícito establecido en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo, desde mi perspectiva, sí se justificaba la inhabilitación definitiva de quien reincidiera en la comisión del delito de hostigamiento sexual, tomando en cuenta lo señalado en la recomendación número diecinueve del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como el alto índice de incidencia delictiva para ese delito, según lo informado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es decir, en ese caso sí existía justificación para imponer al reincidente del delito en cuestión la inhabilitación definitiva, razón por la cual voté en contra de declarar la invalidez de esa sanción penal.

Ahora bien, tratándose del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Baja California Sur, se está ante un ilícito de distinta naturaleza e incidencia delictiva, el cual no amerita establecer la inhabilitación definitiva para el servidor público que reincida en el delito de sometimiento a terapias de conversión, pues en este caso sí estamos ante una pena que resulta desproporcional prohibida en términos del artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta la afectación del bien jurídico tutelado, esto es, la merma a la identidad de género u orientación sexual de las personas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 130/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diez de abril de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*", contenida en el párrafo penúltimo del artículo 205 Bis del Código Penal para el Estado Libre

¹ Artículo 205 Bis. Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.



y Soberano de Baja California Sur,¹ adicionado mediante Decreto Número 2778 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa, la cual declaró inválida, por estimarla excesiva y desproporcional al tratarse de una pena fija que no permite la individualización de acuerdo a las particularidades de cada caso, por ende, contraria al artículo 22, párrafo primero, constitucional.

Razones del voto concurrente.

Reservé mi derecho a formular el presente voto en relación con el apartado **VI. ESTUDIO DE FONDO**, dado que compartí el sentido de la resolución aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno, pero me aparté de sus consideraciones.

No prejuzgo sobre las razones de inconstitucionalidad que sostienen el fallo conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno, relativas a que la porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*", constituye una pena fija que resulta contraria al principio de proporcionalidad previsto en el párrafo primero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en mi consideración, hay una razón previa y distinta, que indefectiblemente me conduce a sostener la inconstitucionalidad de ese enunciado normativo y a prescindir del examen de su regularidad bajo cualquier otro argumento; ello, pues estimo que resulta contrario al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, de obligada observancia tratándose de la configuración de tipos penales y sus penas.

La sanción penal controvertida de "*inhabilitación definitiva*" establecida respecto de la conducta descrita en el párrafo primero del artículo 205 Bis del Código

"En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del juez.

"Las sanciones señaladas en el primer párrafo de este artículo se aumentarán al doble de la que corresponda, cuando la persona autora tuviere para con la víctima, alguna de las relaciones que a continuación se enuncian o bien, se sitúen en alguno de los siguientes supuestos:

"a) Relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;

"b) Quien se valga de función pública para cometer el delito, y

"c) Cuando la persona autora emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima.

"En los casos del inciso b), además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**

"Este delito se investigará y perseguirá de oficio o por denuncia."



Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur ("*a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona*"), se prevé únicamente para el caso de "*reincidencia*".

Sin embargo, examinado ese código penal local no se advierte alguna norma que establezca un contenido para la figura jurídica de la reincidencia; no hay un precepto que la defina (qué se entenderá por ella o en qué consiste) para efectos de dicho ordenamiento y que establezca cuáles serán sus elementos.

A diferencia, por ejemplo, de la regulación que contiene el Código Penal Federal, que establece:

"ARTÍCULO 20. Hay reincidencia: siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley.

"La condena sufrida en el extranjero se tendrá en cuenta si proviniere de un delito que tenga este carácter en este Código o leyes especiales."

"ARTÍCULO 21. Si el reincidente en el mismo género de infracciones comete un nuevo delito procedente de la misma pasión o inclinación viciosa, será considerado como delincuente habitual, siempre que las tres infracciones se hayan cometido en un periodo que no exceda de diez años."

"ARTÍCULO 22. En las prevenciones de los artículos anteriores se comprenden los casos en que uno solo de los delitos, o todos, queden en cualquier momento de la tentativa, sea cual fuere el carácter con que intervenga el responsable."

"ARTÍCULO 23. No se aplicarán los artículos anteriores tratándose de delitos políticos y cuando el agente haya sido indultado por ser inocente."

O de la que prevé el Código Penal para el Distrito Federal (Ciudad de México), que señala:

(ADICIONADO, G.O. 1 DE AGOSTO DE 2019)

"ARTÍCULO 29 BIS. Se considera reincidente a la persona que haya sido condenada en virtud de sentencia que haya causado ejecutoria o terminación anticipada en materia penal, dictada por cualquier juez o tribunal, y que se le condene por la



comisión de un nuevo delito doloso calificado como grave o que amerite prisión preventiva oficiosa, siempre y cuando no haya transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción penal, salvo el caso de los delitos imprescriptibles establecidos en leyes generales."

En ese sentido, estimo que si el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur no regula expresamente la reincidencia precisando los elementos jurídicos que habrán de configurarla, como podrían ser, en forma relevante: **1)** La necesidad de que exista una previa sentencia ejecutoriada firme que haya declarado responsable a la persona de la comisión de un delito; **2)** Si no se prevé un plazo prescriptivo o una temporalidad para que se considere presente el fenómeno de la reincidencia; y, **3)** Si no se regula sobre qué tipo de delitos se aplicará la reincidencia, entre otros aspectos, entonces, el supuesto normativo controvertido, sustentado en dicha figura, vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Ello, porque se torna sobreinclusivo y genera inseguridad jurídica, en tanto puede dar cabida a que el juzgador emplee un entendimiento cultural de la reincidencia en un sentido amplio, que no tenga acotaciones en los elementos antes referidos; por ejemplo, que no se exija la existencia de una sentencia ejecutoria firme o que se aplique sin alguna restricción de temporalidad, pues no se prevé un plazo prescriptivo dentro del cual se tendrá en cuenta que existe reincidencia.

Sin dejar de mencionar que comúnmente el criterio de la reincidencia para agravar las penas por parte del legislador, se emplea en función de determinados delitos, generalmente los graves; o con exclusión de alguno, como se evidencia de las normas del Código Penal Federal y del Código Penal para el Distrito Federal citadas como ejemplo, pero en el caso de la norma examinada, el legislador empleó la reincidencia como criterio de política criminal sin la previsión de reglas dogmáticas al respecto, lo que inclusive, a mi juicio, impediría analizar si la sanción de inhabilitación definitiva impugnada, vulnera o no el principio de proporcionalidad de la pena, pues no se tiene como presupuesto una definición jurídica de la reincidencia.

Así, esta ausencia de regulación sobre la figura de la reincidencia, en mi consideración, es suficiente para concluir que la norma no es taxativa, pues en el caso, queda a la interpretación judicial delinear los términos en que se considerará presente la reincidencia, y en ese sentido, yo no he compartido el criterio de que las normas penales puedan alcanzar una mayor concreción para su aplicación en los casos concretos, en la interpretación que hagan las autoridades judiciales en una "*sana colaboración*" con el legislador, previsto



en la jurisprudencia de rubro: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."²

Yo no participé en la formación de esa jurisprudencia y ya me he pronunciado ante el Tribunal Pleno en el sentido de no compartirla, entre otros asuntos, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 149/2017 el diez de octubre de dos mil diecinueve, y al resolverse la acción de inconstitucionalidad 97/2019 el ocho de junio de dos mil veinte.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente Que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 130/2021.

En sesión celebrada el diez de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 130/2021, promovida por la Comisión Nacional

² Datos de localización: Registro digital: 2011693; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias constitucional y penal; tesis 1a./J. 24/2016 (10a.). Cuyo texto dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios."



de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur,¹ adicionado mediante el Decreto 2778 publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

La disposición impugnada establece una sanción a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona. En términos de la porción normativa cuestionada, si el sujeto activo del delito se vale de la función pública para cometer el delito, en caso de reincidencia corresponde la inhabilitación definitiva para ocupar cargos públicos. El Tribunal Pleno determinó que esto transgrede el artículo 22 constitucional, toda vez que, si bien se trata de una sanción que atiende a razones de política criminal, en concreto, sancionar la comisión de conductas que merman la identidad de género u orientación sexual de alguna persona, al tratarse de una pena fija e inflexible que no garantiza la individualización de acuerdo con las particularidades del caso, constituye una pena excesiva y desproporcional.

Como lo expuse en la sesión correspondiente, coincidí con la declaratoria de invalidez de la disposición impugnada y con las consideraciones de la sentencia en lo fundamental. No obstante, en los siguientes párrafos expondré los razonamientos que justifican mi posicionamiento concurrente.

Desde mi punto de vista, conforme a lo previsto en el artículo 22 constitucional y en la jurisprudencia del Tribunal Pleno,² existe una pena inusitada cuando, entre

¹ **Artículo 205 Bis.** Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.

"En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del juez.

"Las sanciones señaladas en el primer párrafo de este artículo se aumentarán al doble de la que corresponda, cuando la persona autora tuviere para con la víctima, alguna de las relaciones que a continuación se enuncian o bien, se sitúen en alguno de los siguientes supuestos:

"a) Relación laboral, docente, doméstica, médica o cualquier otra que implique una subordinación de la víctima;

"b) Quien se valga de función pública para cometer el delito, y

"c) Cuando la persona autora emplee violencia física, psicológica o moral en contra de la víctima.

"En los casos del inciso b), además de las sanciones señaladas, se castigará con destitución e inhabilitación para desempeñar el cargo o comisión o cualquiera otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**

"Este delito se investigará y perseguirá de oficio o por denuncia."



otras cuestiones, es excesiva en relación con el delito cometido o cuando deja al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación. A mi juicio, esto se verifica en el caso, pues la "*inhabilitación definitiva*" resulta excesiva por tratarse de una pena que está determinada en términos absolutos y que, además, impide a la autoridad judicial realizar el ejercicio de individualización que refleje las características particulares del caso. Ello porque, si se actualiza la reincidencia, la pena de inhabilitación será definitiva o perpetua, lo que constituye un tope ilimitado que veda totalmente la posibilidad de individualización o ponderación.

Por otro lado, como lo he sostenido en precedentes relacionados con el tema, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019,³ así como la acción de inconstitucionalidad 81/2019,⁴ considero que la inhabilitación perpetua afecta los alcances de reinserción, pues impide que la persona que haya sido condenada se desarrolle libremente en su entorno social.

En estas condiciones, considero que la inhabilitación definitiva se convierte en un mecanismo que genera marginación y exclusión, en tanto se traduce en la prohibición vitalicia del ejercicio de uno de los derechos de participación, como lo es la posibilidad de acceder a un cargo público; además, refleja el estigma que la propia norma imprime a estas personas, a quienes impide, de manera perpetua, que puedan desempeñarse en algún cargo en el servicio público.

Es por estas razones esenciales que en el caso me posicioné por la invalidez de la disposición impugnada, pero con razonamientos concurrentes.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de febrero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de abril de 2024 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Registro digital: 175844; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIII, febrero de 2006; Pág. 6. P./J. 1/2006.

³ Acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, resueltas el doce de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea y en el sentido de declarar la invalidez del artículo 144, fracción IV, inciso b) –en su totalidad–, del Código Penal para el Estado de Jalisco.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 81/2019, resuelta el uno de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea y en el sentido de declarar la invalidez del artículo 233, párrafos cuarto, séptimo y noveno, en su porción normativa "o definitiva" del Código Penal para el Estado de Colima.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE ALGÚN OTRO PODER DE LA MISMA ENTIDAD [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL JUICIO [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

V. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA REGLA DE LA MAYORÍA LEGISLATIVA SÓLO ADQUIERE VALOR CONSTITUCIONAL SI SE RESPETAN LAS CONDICIONES DE DELIBERACIÓN GARANTIZADAS MEDIANTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS QUE DISCIPLINAN LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TERCER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO



QUINTO, PRIMER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO SÉPTIMO, TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DEBE RESPETAR LA EXPRESIÓN Y DEFENSA DE LA OPINIÓN DE LAS MAYORÍAS Y MINORÍAS PARLAMENTARIAS, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TERCER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO QUINTO, PRIMER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO SÉPTIMO, TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE MORELOS. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TERCER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO QUINTO, PRIMER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO SÉPTIMO, TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUI-



NIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA OMISSION DE EXPONER LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UNA INICIATIVA DE LEY CON CARÁCTER DE URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN, ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TERCER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO QUINTO, PRIMER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO SÉPTIMO, TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PARA QUE SE ACTUALICE LA CONDICIÓN DE URGENCIA EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEBEN CUMPLIRSE LAS SIGUIENTES CONDICIONES: 1) LA EXISTENCIA DE DETERMINADOS HECHOS QUE GENEREN UNA CONDICIÓN DE URGENCIA EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE UNA INICIATIVA DE LEY O DECRETO; 2) LA RELACIÓN MEDIO-FIN, ESTO ES, QUE TALES HECHOS NECESARIAMENTE GENEREN LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY O DECRETO DE QUE SE TRATE PUES, DE NO HACERSE DE ESTA FORMA, ELLO TRAERÍA CONSECUENCIAS NEGATIVAS PARA LA SOCIEDAD; Y, 3) QUE LA CONDICIÓN DE URGENCIA EVIDENCIE LA NECESIDAD DE QUE SE OMITAN CIERTOS TRÁMITES PARLAMENTARIOS, SIN QUE ESTO SE TRADUZCA EN AFECTACIÓN A PRINCIPIOS O VALORES DEMOCRÁTICOS.



XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO LOCAL NO HAYAN CONTADO CON UNA COPIA DE LOS DICTÁMENES CON UN MÍNIMO DE ANTICIPACIÓN PARA QUE CONOCIERAN SU CONTENIDO Y ALCANCE (AL MENOS VEINTICUATRO HORAS), ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TRIGÉSIMO TERCERO BIS, TRIGÉSIMO TERCERO TER, TRIGÉSIMO QUINTO, PÁRRAFO TERCERO, TRIGÉSIMO SÉPTIMO, PÁRRAFO PRIMERO, Y TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ DE DECRETOS LEGISLATIVOS POR UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO PARA SU EMISIÓN QUE PROVOCA LA INVALIDEZ ÚNICAMENTE DE ALGUNOS DE LOS PRECEPTOS DE LA REGULACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TERCER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO QUINTO, PRIMER PÁRRAFO DEL TRIGÉSIMO SÉPTIMO, TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).



XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, NUMERAL 8.1.3., DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO OCTAVO, TRIGÉSIMO PRIMERO, TRIGÉSIMO TERCERO BIS, TRIGÉSIMO TERCERO TER, TRIGÉSIMO QUINTO, PÁRRAFO TERCERO, TRIGÉSIMO SÉPTIMO, PÁRRAFO PRIMERO, Y TRIGÉSIMO NOVENO, AL IGUAL QUE LOS ANEXOS 11-A Y 11-B Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 276/2022. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

ÍNDICE TEMÁTICO

Normas impugnadas: La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y el Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se hace un recuento de los antecedentes.	1-4
II.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4-5



III.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés; el Decreto por el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos de la misma entidad para el mismo ejercicio fiscal; así como diversos artículos en su carácter particular.	5-7
IV.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existen los actos impugnados.	7
V.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	7-10
VI.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10-11
VII.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	11-12
VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las causales de improcedencia son infundadas.	12-16
	VIII.1. Falta de interés legítimo		12-15
	VIII.2 Legitimación activa		15-16
IX.	ELEMENTOS PARA RESOLVER		16-28
X.	ESTUDIO DE FONDO	Se actualizan vicios invalidantes en el procedimiento legislativo.	28-49
XI.	EFFECTOS	La invalidez detectada sólo debe surtir efectos sobre las disposiciones impugnadas y no sobre la totalidad del contenido de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos locales.	49-51



		<p>Así, este Pleno declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, tercer párrafo del trigésimo quinto, primer párrafo del trigésimo séptimo, trigésimo noveno, séptimo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis y ter y los anexos 11-A y 11-B también de este último decreto.</p> <p>Los efectos de esta invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.</p>	
<p>XII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11-A y 11-B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por</p>	<p>51</p>



	<p>el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en los apartados X y XI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en contra del Poder Legislativo de esa misma entidad.

El problema jurídico a resolver por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio de dos mil veintitrés, se encuentran afectados de un vicio de invalidez suficiente con motivo de las irregularidades en su procedimiento de creación legislativa.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el treinta de diciembre de dos mil veintidós a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, quien se ostentó como Consejera Jurídica y Representante Legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de la misma entidad del cual reclamó los siguientes instrumentos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad del veintinueve de diciembre de dos mil veintidós:

a. La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dos mil veintitrés.

b. El Decreto número quinientos setenta y nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

c. El incremento aprobado por el Congreso del Estado al "Fondo de Fomento Municipal", específicamente, el realizado en el número 8.1.3. del artículo 1 de la Ley de Ingresos destacada.

d. Los artículos 15, 26, 28, 31, 35, párrafo tercero, 37, párrafo primero, 39 y el transitorio séptimo del Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

e. Los artículos 33 Bis y 33 Ter, así como los Anexos 11-A y 11-B relativos al "Fondo de Infraestructura Regional Municipal" y a las "Acciones de Fomento Municipal" correspondientes, todos los cuales son y forman parte del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

f. Los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que



se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

2. En su escrito de demanda, la parte actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 2, 14, 16, 25, 26, 39, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción VIII, numeral 3o., 115, 116, 117, fracción VIII, 120, 124, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la formación y registró del presente asunto con el número **276/2022** y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que fungiera como instructor en el procedimiento.

4. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor admitió la demanda, negó el reconocimiento del carácter de terceros interesados a los Municipios referidos en la demanda y ordenó emplazar como parte demandada al Poder Legislativo del Estado de Morelos. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Por último, en atención a la solicitud de suspensión, se abrió el cuaderno incidental respectivo.

5. **Incidente de suspensión y recurso de reclamación.** Por auto de misma fecha, el Ministro Instructor determinó negar la suspensión solicitada. En contra de lo cual la parte actora presentó recurso de reclamación, recurso que fue admitido por la Presidencia de este Alto Tribunal, y registrado bajo el número **23/2023-CA.**

6. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, determinó que era parcialmente fundado el recurso y, por ende, modificó el auto recurrido y concedió la medida cautelar para el efecto de que se suspendiera la transferencia de los recursos municipales consagrados en el Anexo 11-A del Presupuesto de Egresos impugnado, correspondientes a los meses de junio a noviembre del presente año, es decir, aquellos correspondientes al Fondo de Infraestructura Regional Municipal.



7. **Recurso de reclamación.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, a través del que se admitió la demanda.

8. Dicho recurso fue admitido a trámite por la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado bajo el número **24/2023-CA**.

9. En sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como infundado el recurso, por lo que confirmó el auto impugnado.

10. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva, dio contestación a la demanda.

11. **Cierre de la instrucción.** Agotada la secuela procesal correspondiente, el diez de julio de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la cual se relacionaron las pruebas aportadas por las partes y se tuvieron por recibidos los alegatos del Poder Legislativo. Encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de primero de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro instructor determinó el cierre de instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h),¹ de la Constitución

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



General, 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 10, fracción I,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en tanto que el conflicto planteado es entre dos poderes de una entidad federativa, a saber, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. Conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y con apoyo en la tesis P./J. 98/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", se procede a determinar los actos y normas efectivamente impugnadas.³

14. De una lectura integral de la demanda, se desprende que el Poder actor acude a demandar al Poder Legislativo del Estado de Morelos la invalidez de:

a. La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

b. El Decreto número quinientos setenta y nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

¹I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

^h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, ..."

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

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

³ Tesis P./J. 98/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985, de rubro y texto "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."



c. El incremento aprobado por el Congreso del Estado al "Fondo de Fomento Municipal", específicamente, el realizado en el número 8.1.3. del artículo 1 de la Ley de Ingresos destacada.

d. Los artículos 15, 26, 28, 31, 35, párrafo tercero, 37, párrafo primero, 39 y el transitorio séptimo del Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

e. Los artículos 33 Bis y 33 Ter, así como los Anexos 11-A y 11-B relativos al "Fondo de Infraestructura Regional Municipal" y a las "Acciones de Fomento Municipal" correspondientes, todos los cuales son y forman parte del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

f. Los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

15. Ahora bien, este Pleno estima que, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, deben tenerse como impugnados en su totalidad la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, así como el decreto 579, que contiene el Presupuesto de Egresos del mismo gobierno de esa entidad, ambos para el dos mil veintitrés, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, ya que sobre ellos se formulan conceptos de invalidez dirigidos a demostrar violaciones al procedimiento legislativo.

16. Sin embargo, de no prosperar el planteamiento genérico de vulneración a las reglas del procedimiento legislativo, la litis en el presente asunto se delimitaría al estudio de aquellas disposiciones combatidas en el resto de los conceptos de invalidez, por lo que en esa hipótesis, el estudio de fondo sólo abarcaría la evaluación del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, párrafo tercero del trigésimo quinto, párrafo primero del trigésimo séptimo, trigésimo noveno y sép-



timo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter y los anexos 11-A y 11-B, también de este último decreto.

17. Finalmente, deben excluirse de la litis del presente asunto la impugnación de los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés porque no se trata de actos autónomos, susceptibles de evaluarse por vicios propios.

IV. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

18. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se tienen por acreditada la existencia de las normas y actos impugnadas en virtud que todas ellas se encuentran publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Morelos en la edición del veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.

V. OPORTUNIDAD

19. Para determinar la regla que rige la oportunidad del presente juicio es necesario determinar previamente si lo impugnado reviste la naturaleza de una norma o de un acto. Así, este Tribunal Pleno adopta como propio el análisis realizado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el recurso de reclamación 23/2023-CA en sesión del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

20. En dicho asunto, la Segunda Sala analizó la validez de la negativa de la suspensión en el presente juicio, y respecto de la naturaleza de la materia de la impugnación, se obtuvieron las siguientes conclusiones.

21. Se determinó que el artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés (que regula el concepto de "Fondo de Fomento Municipal") se trata de una norma general que "establece un monto de ingresos cuyas consecuencias son las que permiten entre otras cuestiones, generar un sustento para el propio Presupuesto de Egresos que aprueba el Congreso del Estado."



22. Los artículos Décimo Quinto, Vigésimo Sexto, Vigésimo Octavo, Trigésimo Quinto, en su tercer párrafo, Trigésimo Séptimo, en su primer párrafo y Trigésimo Noveno del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, también son normas generales, "puesto que se trata de disposiciones generales, abstractas e impersonales que disponen reglas para realizar adecuaciones presupuestales y mandatan que cuando existan ingresos excedentes, ahorros presupuestarios o economías, tales recursos podrán aplicarse, según sea el caso, a corregir desviaciones del balance presupuestario negativo a programas prioritarios, previa autorización del Congreso del Estado."

23. En contraste, los artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter, en relación con los anexos 11-A y 11-B, del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés deben clasificarse como actos porque determinan la asignación de recursos por concepto de "Fondo de Infraestructura Regional Municipal" y "Acciones de Fomento Municipal."

24. El Anexo 11-A del Fondo de Infraestructura Regional Municipal, detalla las obras y acciones que deberán ser ejecutadas directamente por los Municipios con los recursos asignados, los cuales se componen por recursos federales (no etiquetados) y recursos fiscales locales que serán entregados por el Poder Ejecutivo Estatal mediante diez ministraciones mensuales iguales, a realizarse dentro de los primeros cinco días hábiles durante febrero a noviembre del dos mil veintitrés.

25. Por su parte, el Anexo 11-B correspondiente al apartado de Acciones de Fomento Municipal detalla las acciones a realizar por los Municipios con los recursos asignados, los cuales, a diferencia del Fondo de Infraestructura Regional Municipal se componen únicamente por recursos fiscales locales y deben ser entregados por el Poder Ejecutivo local a más tardar el treinta de abril del presente año.

26. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo tratándose de actos u omisiones es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforma a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o



acuerdo que reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

27. Por su parte, la fracción II del referido artículo 21 de la misma Ley Reglamentaria establece que el plazo para promover controversia constitucional en contra de normas generales es de treinta días a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.⁴

28. Así, en el caso se tiene que la Ley de Ingresos y el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos, ambos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, fueron publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, fecha que este Pleno fija como inicio del cómputo tanto para las normas como para los actos, por lo que el plazo de treinta días hábiles para la interposición de la demanda transcurrió del día treinta de diciembre de dos mil veintidós al nueve de febrero de dos mil veintitrés.⁵

29. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria,⁶ y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en relación con los incisos a), b) y d) del Punto Primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia

⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. ...

"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, ..."

⁵ Se descontaron del cómputo para el plazo los días 31 de diciembre de 2022; 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28, 29 de enero de 2023; así como el 4 y 5 de febrero de 2023.

⁶ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine.

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, ..."

⁷ "Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."



de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.⁸

30. De ahí que si la demanda fue interpuesta el treinta de diciembre de dos mil veintidós debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. En términos del inciso h), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Poderes de las entidades federativas están legitimados para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de algún otro poder de la misma entidad. Por tanto, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos está legitimado constitucionalmente para hacer uso del presente medio de control de regularidad constitucional.

32. Como representante del Poder actor compareció Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, lo que acreditó con copia certificada del acta de su nombramiento, de fecha tres de mayo de dos mil veintidós, expedida por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo.

33. Al respecto, los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria, establecen que tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, asimismo, que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

34. Del contenido de los artículos 74, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Morelos; 9, fracción XVI, 13, fracciones I y VI, y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración

⁸ PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos; el uno de enero, veinticinco de diciembre, así como aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor.



Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos; y 1, 2, 9 y 10, fracciones XX, XXI, XXII, XXIV, XXV y XXVII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, se desprende que la Consejera Jurídica tiene la facultad para representar jurídicamente al Gobernador del Estado, por lo que en el caso en concreto, la demanda fue presentada por órgano y persona legitimada.

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, se reconoció el carácter de parte demandada en este procedimiento al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

36. El Poder Legislativo del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva en la causa, en términos de lo establecido en el inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia. De ellos, de los que se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido el acto que sea objeto de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos. Asimismo, de conformidad con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el Presidente de la Mesa Directiva está legalmente facultado para representar a dicho poder en cualquier asunto en el que éste sea parte.

37. En este tenor, el Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció a través del Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, cuya personalidad y facultades quedaron acreditadas con la copia certificada del acta de Sesión Ordinaria de catorce de septiembre dos mil veintidós, de la que se desprende que fue designado como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos para el periodo de primero de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.⁹

⁹ Véase la foja 5439 y subsecuentes, del tomo VII del expediente CC 276/2022.



38. Así, el mencionado Diputado se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Legislativo local, en consecuencia, el poder demandado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

39. Previo al estudio de fondo, se procede al análisis de las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

VIII.1. Falta de interés legítimo

40. El Poder demandado manifestó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en relación con la fracción I, inciso h) del artículo 105 de la Constitución Federal, consistente en la falta de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.¹⁰

41. Ello, porque en opinión de la parte demandada, no se produce ninguna afectación a la esfera competencial del Poder Ejecutivo con la emisión del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para el Estado de Morelos, lo que se demuestra porque los conceptos de invalidez se limitan a combatir la regularidad de las asignaciones presupuestales otorgadas a los municipios; y, por otro lado, a alegar afectaciones a las minorías parlamentarias del Congreso. Por lo que a su entender, deberían ser los Municipios y las minorías parlamentarias, respectivamente, quienes acudan por el cauce correspondiente a defender sus intereses.

¹⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."



42. El Poder Legislativo local concluye que el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos es una competencia exclusiva del Congreso y, que ni siquiera bajo las hipótesis planteadas por la parte actora, se demuestra la relación entre la afectación al principio de deliberación democrática y su esfera jurídica.

43. Por último, respecto de la violación a los principios de claridad y especialidad en materia presupuestaria el Poder Legislativo sostiene que tales principios no forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, por lo que no existe una afectación constitucional en ese caso.

44. Debe calificarse de infundada dicha causal de improcedencia.

45. En la controversia constitucional 9/2000, resuelta el dieciocho de junio de dos mil uno, este Tribunal Pleno consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.¹¹

46. Posteriormente, en la controversia constitucional 91/2012, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil trece,¹² la Primera Sala determinó que para acreditar el interés legítimo, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativa a cuestiones presupuestales.¹³

¹¹ Tesis P./J. 83/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, con número de registro digital: 189327, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

¹³ Ver tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) de la Primera Sala, visible en Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721 de la: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006022 y rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."



47. De ahí que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 117/2014, haya establecido el criterio de que una controversia constitucional sólo será improcedente cuando las partes aleguen *exclusivamente* cláusulas sustantivas o de estricta legalidad, por lo que en caso contrario, es decir, si dichos planteamientos se encuentran entremezclados con alegatos a violaciones asociadas a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser precedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la constitución o de estricta legalidad.¹⁴

48. Así, este Pleno hace suya la conclusión de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, alcanzada al resolver el recurso de reclamación 24/2023-CA, en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, en cuya ejecutoria, aprobada por unanimidad de votos, se determinó que debía desestimarse el planteamiento de la parte demandada en el presente caso, de que la parte actora no tenía interés legítimo para impugnar las normas combatidas.

49. Ello, al estimarse que se acreditaba un principio de agravio por tres razones: el Poder Ejecutivo de un Estado puede alegar violaciones al procedimiento legislativo de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos porque dicho Poder participa en ese procedimiento de producción normativa. En otras palabras, la aprobación de esos dos instrumentos supone una participación de ambos poderes, en la cual el Poder Ejecutivo desempeña una función técnica.

50. En segundo lugar, se determinó que distintas de las disposiciones impugnadas establecían facultades al Poder Ejecutivo, consagradas como requi-

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, visible en la página 33 del Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2010668, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."



sitos para lograr la habilitación del ejercicio de los recursos económicos, por lo que debía concluirse que el contenido de los artículos impugnados trasciende a la esfera jurídica de la parte actora. Y, en tercer lugar, se determinó que la asignación de partidas presupuestales genera una afectación en el ejercicio de funciones de gobierno, por lo que debe reservarse para el estudio de fondo, la cuestión si esas funciones invaden competencias del Poder Ejecutivo.

51. Si bien se señaló que lo anterior no condicionaba la libertad de apreciación de este Pleno para determinar la definitiva procedencia del juicio al emitirse la sentencia respectiva, no existen razones que ameriten modificar las conclusiones de la Primera Sala, las cuales, se insisten, se adoptan por este Pleno y se utilizan de base para desestimar la misma causal de improcedencia allí invocada.

VIII.2. Legitimación activa

52. En otra parte de escrito de contestación se observa que el Poder Legislativo local insiste en la falta de legitimación de la parte actora, pero variando la argumentación, al afirmar que debe declararse la improcedencia del juicio porque el Poder Ejecutivo local no puede acudir en representación de los Municipios de la entidad federativa de Morelos para combatir normas que sólo les afectan a ellos.

53. Este planteamiento también debe desestimarse porque el argumento de la parte demandada descansa en una premisa que fue desvirtuada en el punto anterior, a saber, que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acude sólo a defender los intereses de terceros, como lo serían los Municipios de esa entidad.

54. Como se precisó, el Poder Ejecutivo local acude a esta instancia acreditando un principio de afectación suficiente sobre su esfera de atribuciones, lo que colma el presupuesto procesal de su legitimación activa.

55. De esta manera, debe reservarse al fondo del asunto la calificación de los conceptos de invalidez, en específico, de aquellos que luego de analizarse, pudieran referirse solamente a defender las facultades de terceros, como lo podrían algunos Municipios del Estado de Morelos.



56. No habiendo otras causales invocadas por las partes, ni al advertirse alguna otra de oficio por parte de este Tribunal Pleno, debe confirmarse la procedencia del presente juicio y proceder al estudio de fondo del asunto.

IX. ELEMENTOS PARA RESOLVER

57. **Conceptos de invalidez.** La parte actora formula los siguientes conceptos de invalidez.

58. **Primer concepto de invalidez.** Aquí se alega que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales por ser el producto de diversas violaciones al procedimiento legislativo.

59. En su demanda, la parte actora considera relevante realizar un recuento de las fases del procedimiento legislativo y, en primer lugar, destaca que la sesión del Pleno del Congreso local correspondiente tuvo lugar originalmente el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, pero que ésta fue interrumpida y continuada el veintiséis siguiente. Del desarrollo de esa sesión, subraya que al reanudarse la sesión, uno de los integrantes de la Legislatura solicitó la dispensa del trámite legislativo del dictamen que contenía las disposiciones combatidas, dispensa que fue aprobada, por lo que los contenidos introducidos no se sujetaron a las reglas del procedimiento legislativo.

60. La parte actora alega que el dictamen fue calificado de urgente resolución, sin que se desprenda motivación alguna que lo justificara, con lo cual se transgreden los artículos 112 y 134 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Agrega que la urgencia no se podría justificar tácitamente, ni por una apremiante necesidad de aprobar tales instrumentos porque el Congreso local contaba con un mayor plazo cuyo límite finalizaba hasta el quince de diciembre de dos mil veintitrés.

61. No pasa inadvertido que la calificativa de urgente y obvia resolución fue votada por unanimidad de las y los diputados presentes en sesión pero ello es insuficiente para convalidar la falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Sirve como apoyo a su argumento la tesis jurisprudencial



de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."

62. En segundo lugar, se alega violación al procedimiento legislativo porque los dictámenes respectivos no fueron dados a conocer a los integrantes del Congreso local con la anticipación que se desprende de los artículos 82, 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el cual dispone de un plazo mínimo de veinticuatro horas previas a la sesión. En contravención a lo anterior, el contenido del Dictamen fue presentado en la misma sesión en que se llevó a cabo su discusión, a partir de la lectura sintetizada del mismo.

63. Los respectivos dictámenes tampoco fueron insertados ni en el semanario de los debates ni en la gaceta legislativa, contraviniendo la obligación que deriva del artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. Además, no se dio una lectura íntegra o completa al dictamen sujeto a estudio, contrariando lo dispuesto en los diversos 112 y 114 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. De la misma manera, no se realizó la convocatoria oportuna a los integrantes de la Legislatura, cuando menos, veinticuatro horas previas a la sesión, con base en los numerales 82, 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que debe concluirse que la Legislatura no se encontraba correctamente reunida al no estar representadas todas las fuerzas políticas del Congreso –por citar un ejemplo, las integrantes de los Partidos Encuentro Social y Redes Sociales Progresistas– nulificando la participación de las minorías. Adicionalmente, en la sesión del treinta de noviembre de dos mil veintidós, no se cumplió con el requisito de ser una sesión pública, pues se impidió la entrada al recinto legislativo durante el desarrollo de dicha sesión a diversos alcaldes del Estado. Ello contraviene lo previsto en los artículos 75, 76, 79 y 180 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

64. Inclusive una de las diputadas presentes ocupó su cargo el mismo día de la discusión en el Pleno, por lo que desconocía los proyectos de los dictámenes, y como ya se dijo, ni se dio lectura íntegra ni se declaró un receso que pudiera intentar justificar que le permitió conocer lo que votaba.



65. Asimismo, la violación a la deliberación parlamentaria se refleja en la omisión en la inscripción del registro de oradores en la sesión para hacer uso de la palabra, dado que desconocían los dictámenes y las modificaciones efectuadas por la Comisión en los instrumentos a debatir.

66. **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter y sus anexos 11-A y 11-B del Presupuesto de Egresos del gobierno local transgreden el principio de división de poderes, al aprobarse sin fundamento ni motivación alguna, generando un trato inequitativo injustificado en perjuicio de algunos Municipios del Estado.

67. El Congreso Local asignó recursos para obras y acciones a favor únicamente de dieciocho Municipios por lo que respecta al Fondo de Infraestructura Regional Municipal y a quince Municipios en lo tocante a las Acciones de Fomento Municipal, sin expresar las circunstancias especiales, causas inmediatas o razones particulares del porqué de su determinación.

68. En el caso se involucra además una categoría sospechosa que da lugar a una práctica discriminatoria, a saber, la afectación a municipios indígenas de reciente creación en comparación con aquellos Municipios que sí se ven beneficiados con los recursos.

69. Por otro lado, argumenta que la creación de los fondos transgrede el principio de legalidad. Ello así pues la distribución de los respectivos fondos se llevó a cabo sin tomar en cuenta las prioridades establecidas en los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales, contraviniendo los artículos 3 y 23 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, los cuales establecen respectivamente que la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y control del Gasto Público del Estado y los Municipios se basará en las directrices, lineamientos y políticas que establezcan sus respectivos Planes Estatal y Municipal; además de que el Gasto Público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas elaborados de acuerdo a las prioridades establecidas en los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

70. **Tercer concepto de invalidez.** El presupuesto de egresos, específicamente sus artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter y sus anexos



11-A y 11-B transgreden el principio de libre determinación y autonomía, de consulta previa, así como el derecho al desarrollo regional de las zonas indígenas, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Federal.

71. Se reseña que en el dos mil diecisiete se crearon tres Municipios indígenas en el Estado de Morelos, a saber, los Municipios de Hueyapan, Coatetelco y Xoxocotla. Ninguno de ellos recibió recursos provenientes del Fondo y sólo el Municipio de Xoxocotla se encuentra contemplado en las Acciones de Fomento Municipal. Por ello, afirma que las disposiciones impugnadas son susceptibles de afectar directamente sus intereses, por lo que previo a su aprobación, se debió implementar una consulta a dichos grupos.

72. **Cuarto concepto de invalidez.** El presupuesto de egresos, específicamente, el artículo trigésimo tercero bis y su anexo 11-A vulnera el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo Estatal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política Federal.

73. En el anexo 11-A se especifican las obras y acciones a realizarse con los recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal, en el que se incluyeron carreteras que son vías de comunicación de jurisdicción estatal, según la planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

74. Así, el Congreso Local invade el ámbito de jurisdicción estatal en materia de carreteras, pues indebidamente asigna recursos para ser ejecutados directamente por los Ayuntamientos en tramos carreteros o vialidades estatales y no municipales.

75. Los artículos 115, 116 y 124 constitucionales no establece que la rehabilitación, mantenimiento o conservación de las carreteras o vialidades estatales sea una función municipal, por tanto, se entiende conferida a los Estados, de conformidad con los artículos 116 y 124 constitucionales.

76. **Quinto concepto de invalidez.** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés vulneran los principios de claridad y especialidad que regulan la conformación del pre-



supuesto público, así como los artículos 25 y 26 constitucionales al no propiciar una adecuada planeación que permita el desarrollo integral del Estado, además de que afecta la actuación misma de la administración pública.

77. Así, el Ejecutivo del Estado estima que se agravan dichos principios en tanto que no se aprecia que el Congreso Local haya llevado a cabo un análisis pormenorizado del paquete económico para determinar con conocimiento absoluto el destino de los recursos públicos y con ello, asegurar la congruencia y equilibrio entre los ingresos y egresos públicos. Asimismo, por lo que respecta al gasto público, no especifica claramente todas las partidas con los montos autorizados, imposibilitando la eventual fiscalización.

78. Esto incluso se puede apreciar con la disposición transitoria séptima del decreto por el que se aprueba el presupuesto de egresos, en la cual se omite especificar con total puntualidad como quedan las partidas y montos en tales anexos, pretendiendo que sea la Secretaría de Hacienda del Estado la que realice esa función, dando un plazo que además no respeta el principio de anualidad del Presupuesto, pues considera que ello pudiera ser incluso hasta el quince de enero de dos mil veintitrés.

79. **Sexto concepto de invalidez.** Es irregular que en los casos de adecuaciones presupuestarias, excedentes y economías, así como en algunas transferencias, con las disposiciones combatidas el Poder Ejecutivo local deba requerir indefectiblemente la autorización previa del Congreso del Estado, aun cuando la Ley de Disciplina Financiera local permite esas acciones sin dicha condicional, en contravención con el principio de flexibilidad en el diseño presupuestal. Asimismo, señala que se realizó sin una debida fundamentación y motivación para adoptar la medida antes expuesta.

80. El Congreso Local tiene vedado legislar en materia financiera, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-W, de la Constitución Federal, reformado el veintiséis de mayo de dos mil quince.

81. En este sentido, considera que el Congreso local no hace más que entorpecer la operatividad de la Administración Pública Estatal y el desarrollo



económico y social del Estado. Ello es así pues no se precisan los mecanismos, formas, procedimientos y plazos para que ocurran dichas autorizaciones, violando los principios de eficiencia, legalidad y certeza jurídica. En este sentido, a la luz de las labores del Ejecutivo, se necesitaría que el Congreso del Estado sesionara casi de forma permanente y con celeridad para hacer frente a las peticiones del mismo, lo cual no ocurre, pues el Congreso del Estado únicamente tiene cada año dos periodos de sesiones ordinarias, además de que necesita de un quórum legal para poder sesionar (recurrente parálisis en la que ha incurrido, sobre todo, la actual LV Legislatura del Estado).

82. Séptimo concepto de invalidez. El Congreso del Estado, al establecer en la Ley de Ingresos, el incremento al "fondo municipal" vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, al no fundamentar ni motivar dicha modificación. Además, pone a la administración pública estatal en una situación de incertidumbre jurídica respecto a la forma en que se integra la participación federal en mención. Además de contrariar lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y el artículo 10 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

83. Octavo concepto de invalidez. El Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés vulnera el principio de legalidad, al incurrir en la indebida fundamentación y motivación de: (1) la determinación de reclasificar la fuente de financiamiento de la deuda pública para efecto de que ésta sea cubierta con asignaciones del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF); y, por otro lado, (2) de la disminución en las asignaciones destinadas a cubrir la deuda pública, en perjuicio de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo del Estado para velar por el balance presupuestario sostenible de las finanzas públicas.

84. Contestación del Congreso del Estado de Morelos. La parte demandada formuló los siguientes argumentos de defensa:

85. Contestación al primer concepto de invalidez. No existieron violaciones al procedimiento legislativo y, de existir, no presentan el potencial invalidante.



86. Destaca que en la sesión ordinaria del Pleno de esa Legislatura iniciada el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós y finalizada el cinco de octubre de dos mil veintidós se dio cuenta con la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

87. Posteriormente, dicha iniciativa se turnó a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública el trece de octubre de dos mil veintidós, la que se evaluó y de la cual se realizó el respectivo dictamen legislativo, remitido para su consideración al Pleno del Congreso local.

88. El Pleno del Congreso resolvió a aprobar el contenido final de los instrumentos impugnados el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, fecha en la cual se reanudó la sesión empezada el diecinueve de octubre del mismo año. En dicha sesión se modificó el orden del día para realizar la toma de protesta de la diputada Marguis Zoraida del Rayo Salcedo, con lo cual el quorum en sesión pasó de catorce a quince diputados.

89. Acto seguido se sometió a votación del Pleno de la Legislatura una nueva modificación en la orden del día para incluir en la votación los siguientes instrumentos: Iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y del Código Fiscal para el Estado de Morelos; la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés; y la Iniciativa del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés. Tal modificación fue aprobada por unanimidad, es decir, de quince votos.

90. Se dio una lectura sintetizada de los instrumentos y se consultó a la Asamblea Legislativa si podían ser calificados como de urgente y obvia resolución. En todos los casos la votación alcanzada fue por unanimidad de quince votos. Con base en estos hechos, el Congreso del Estado de Morelos considera que se cumplieron con los estándares requeridos para calificar como constitucional el procedimiento legislativo.

91. No se vulneró el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad debido a que la discusión y aprobación. Asimismo, los integrantes del Congreso contaron con los documentos de forma



previa, de hecho, once de los quince diputados presentes eran miembros de la Comisión que emitió el dictamen, de ahí que estuvieren en condiciones.

92. La lectura sintetizada no violó las formalidades del procedimiento legislativo porque, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no resultaba necesario realizar una lectura previa para poder ser discutido. En consecuencia, la lectura previa no constituye un requisito del procedimiento legislativo. Aunado a ello, tampoco constituye una falta al procedimiento el hecho que la Comisión dictaminadora haya sometido a consideración del Pleno del Congreso los dictámenes de las iniciativas, a pesar de haber sido aprobadas ese mismo día.

93. El Legislativo local afirma que se cumplió con los principios de democracia deliberativa en atención a que todos los diputados tuvieron la oportunidad de intervenir en el debate, tan es así, que del desarrollo de la sesión se advierte que el Presidente de la Mesa Directiva abrió el debate sin que hubiese oradores inscritos. Por lo que en ningún momento se coartó el derecho de ningún grupo parlamentario de expresar sus opiniones.

94. Respecto de la alegada falta de fundamentación y motivación en la calificación de urgente y obvia resolución, debe considerarse que el artículo 32 de la Constitución de Morelos prescribe que la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos debe realizarse a más tardar el día quince de diciembre del año en el que se presentó la iniciativa.

95. De acuerdo con la normativa local, la aprobación de los instrumentos impugnados requiere el voto de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. Siendo que, si el Congreso se integra por veinte diputados es necesario que sean aprobados por al menos catorce votos. De las constancias de la sesión, resulta notorio que esto se cumplió porque las iniciativas fueron aprobadas por quince diputados.

96. Las sesiones fueron públicas y, contrario a lo señalado en la demanda, en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintidós, se dictaron medidas de seguridad ante el temor que diversos Alcaldes con motivo de las declaraciones del Ejecutivo local fueran a "reventar" la sesión.



97. En todo caso, cualquier vulneración fue purgada, ya que el Poder Ejecutivo emitió sus observaciones, las cuales fueron atendidas por el Congreso local en una nueva ocasión. Así, dichas observaciones se turnaron a la Comisión respectiva, ésta las atendió y emitió los dictámenes correspondientes en sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.

98. El dictamen se sometió a consideración del Pleno del Congreso, en el cual participaron los diputados y diputadas con pleno conocimiento del contenido de lo propuesto.

99. **Contestación al segundo y tercer concepto de invalidez**

100. Detalla que es incorrecto afirmar que el Titular del Ejecutivo Estatal cuenta con legitimación para defender los intereses de los municipios en la presente controversia.

101. Asimismo, lo dicho por el Poder Ejecutivo es inoperante porque no plantea una afectación a su ámbito de atribuciones constitucionales.

102. En su opinión, el Fondo de Infraestructura Regional Municipal y Acciones de Fomento Municipal no transgreden los principios fundamentales de la administración pública al detallar y especificar los montos y su destino. Por otro lado, el Congreso destaca que las percepciones de tales fondos son recursos adicionales a los establecidos por ley, por lo que con su entrega no se afecta o restringe el derecho de un tercero.

103. Tampoco es cierto que se afecten las competencias y derechos de las comunidades indígenas por no haber sido contempladas como receptores de los montos previstos en los fondos porque, como se ha mencionado, son partidas adicionales que en nada impactan su esfera jurídica. De ninguna manera, se está restringiendo o limitando algún derecho suyo, sino que tales cantidades tienen como objeto incentivar el desarrollo de obras en los Municipios asignados.

104. **Contestación al cuarto concepto de invalidez.** El planteamiento de la parte actora es inoperante por plantear un conflicto futuro de realización incierta, pues se trata de la afirmación de un eventual conflicto entre el Municipio respectivo y el Poder Ejecutivo.



105. **Contestación al quinto concepto de invalidez.** Los principios invocados por la parte actora, a saber, de claridad y de especialidad no se encuentran contemplados en la Constitución Federal, en la Constitución local, ni directamente de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

106. Sin embargo, contra-argumenta que el principio de claridad se cumple en el Presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil veintitrés ya que dicho instrumento es entendible y puede ser consultado por los servidores públicos y administradores, sin complicación alguna en su integridad.

107. Por otro lado, la parte actora alega que la falta de cumplimiento de dichos principios transgredía los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, sin embargo, de la simple lectura de los mismos, no se advierte correlación alguna entre éstos y el punto de invalidez hecho valer.

108. **Contestación al sexto concepto de invalidez.** El hecho de que previamente el Poder Ejecutivo contara con una legislación que le diera mayor flexibilidad en la disponibilidad de recursos no constituye un derecho adquirido, por lo que no es inconstitucional que el Congreso local introduzca reglas de mayor control.

109. Afirma que la Constitución prescribe que todo gasto que no éste comprendido en el Presupuesto deberá ser autorizado por el Congreso y, para aquellos casos de ampliaciones presupuestales, el Titular del Ejecutivo deberá solicitar autorización al Poder Legislativo local.

110. **Contestación al séptimo concepto de invalidez.** La estimación de los ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés fue realizada con base en los parámetros establecidos en la ley y se tomaron como base los resultados de indicadores y coeficientes de distribución del Fondo de Fomento Municipal de ejercicios fiscales pasados, por lo que debe concluirse que se utilizaron las fórmulas establecidas en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.

111. **Contestación al octavo concepto de invalidez.** La reclasificación de recursos no afecta al Poder Ejecutivo actor debido a que el Fideicomiso de Ad-



ministración y Fuente de pago que funge como mecanismo de pago de la deuda pública y mecanismo de recepción de las participaciones federales continúa vigente. Además, requeriría la autorización de los acreedores para su modificación o cancelación, lo cual de facto o sucedió ni ha sido solicitado.

112. Por último, enfatiza que la reclasificación que combate el Poder Ejecutivo es un movimiento de manejo de Tesorería que ha sido realizado por el mismo Poder actor en diversas ocasiones, por ejemplo, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

X. ESTUDIO DE FONDO

113. La materia de la litis se circunscribe en evaluar la validez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como del Decreto Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para esa misma entidad y ejercicio.

114. Este Tribunal Pleno aprecia que el Poder actor ha formulado distintos tipos de conceptos de invalidez que pueden ser divididos en dos: 1) aquellos orientados a probar la existencia de vicios en el procedimiento legislativo; y, 2) los encaminados a demostrar violaciones de fondo a las normas constitucionales. Ante la presencia de estos dos tipos de intromisiones resulta relevante determinar el orden de su estudio.

115. De conformidad con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deben analizar en primer lugar, las violaciones procesales impugnadas porque en caso de resultar fundadas, sería innecesario analizar las violaciones alegadas en el contenido de éstas, ya que las primeras resultarían suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.¹⁵

¹⁵ Ver tesis jurisprudencial P./J. 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639 del Tomo XXV, mayo de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 172559, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES



116. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucional preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. Aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Así, el actual criterio no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan dichas condiciones.

117. Tienen aplicación las tesis de este Pleno con los siguientes rubros: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."¹⁶ y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."¹⁷

118. Así, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio de la Corte es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías, y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar posición.

DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."

¹⁶ Tesis P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII, junio de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 169493.

¹⁷ Tesis P. L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII, junio de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 169437.



119. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.

120. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual corre en sentido opuesto. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.

121. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente.

122. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, como subraya el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

123. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, corren el riesgo de ser excluidas del producto de la votación final.



124. Por tanto, es aquí donde cobran importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.

125. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

126. Por tanto, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 1, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías parlamentarias. Esto hace relevantes las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c. La deliberación parlamentaria y las votaciones subsecuentes deben ser públicas.

127. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir



si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia a la normativa que disciplina su desarrollo.

128. Además, los criterios enunciados deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en cuenta las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.

129. A partir de estas premisas, este Tribunal Pleno considera que los argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos son **fundados**, toda vez que en atención a las consideraciones de los precedentes expuestos, las disposiciones impugnadas derivan de un procedimiento legislativo con dos vicios invalidantes suficientes por sí mismo para declarar la invalidez: 1) la dispensa del trámite legislativo del dictamen legislativo carece de una motivación mínima y 2) la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que los diputados y diputadas integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.

130. Ambas violaciones procesales no son de nueva exploración para este Tribunal Pleno. Su alcance invalidante ha sido abordado ampliamente en una importante cantidad de nuestros precedentes, los cuales se relacionarán más adelante cuando se fije el parámetro de control constitucional.

131. Sin embargo, de manera previa, este Pleno describirá las fases del procedimiento legislativo impugnado, para identificar aquellas actuaciones relevantes para la fijación del parámetro de control.



132. Así, en el caso en concreto, de las constancias en autos presentadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, se obtiene lo siguiente:

133. Por oficio recibido el treinta de septiembre de dos mil veintidós ante la mesa directiva del Congreso local, el Gobernador del Estado de Morelos presentó dos oficios, uno de ellos, contenía la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio de dos mil veintitrés y en el otro se contenía la iniciativa de la Ley de Ingresos para el mismo gobierno estatal y para el mismo ejercicio fiscal.

134. De estas iniciativas se dio cuenta al Pleno del Congreso en la sesión del veintinueve de septiembre y culminada el cinco de octubre, ambos de dos mil veintidós, en la cual se acordó remitir ambas iniciativas a la Comisión de Hacienda, Presupuesto, y Cuenta Pública para su dictaminación. Dichas iniciativas se tuvieron por recibidas por sendos oficios del trece de octubre de dos mil veintidós.

135. La Comisión dictaminadora convocó y realizó una sesión extraordinaria el veintiséis de octubre siguiente, en la cual se aprobaron los dictámenes correspondientes por mayoría de votos.

136. Ahora, este Pleno observa que lo peculiar de este procedimiento legislativo, consiste en que en la sesión de la Legislatura en la cual se debatieron y aprobaron los referidos dictámenes es una que inició antes de la elaboración del dictamen, ya que la misma fue iniciada el diecinueve de octubre, pero continuada el veintiséis siguiente y concluida el nueve de noviembre, todos del dos mil veintidós.¹⁸

137. De esta manera, la sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós es la continuación de aquella iniciada el diecinueve de octubre de dos mil veintidós.

¹⁸ En lo que sigue se dará cuenta de la constancia que obra en autos, consistente en el acta de la sesión ordinaria del Pleno iniciada el día diecinueve de octubre, continuada el día veintiséis del mismo mes y concluida el día nueve de noviembre del año dos mil veintidós, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.



138. En lo que sigue, este Pleno se delimitará a precisar lo sucedido en la sesión del veintiséis de octubre de dos mil veintidós.

139. La Secretaría respectiva, por instrucciones de la Presidencia, pasó lista de asistencia de los diputados y diputadas para confirmar el quórum y se dio cuenta con la presencia de catorce diputados en el salón de sesiones. El órgano se conforma por un total de veinte integrantes.

140. Acto seguido, la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruíz, en uso de la palabra, solicitó someter a consideración del Pleno la modificación del orden del día para poner a votación la toma de protesta de ley a la diputada Marguis Zoraida del Rayo Salcedo, petición que fue acordada favorablemente, por lo que se procedió a realizar la protesta correspondiente.

141. Cabe resaltar que la toma de protesta de la referida diputada era esencial para continuar con la propuesta de dispensa del trámite legislativo de las disposiciones impugnadas, ya que el artículo 44 de la Constitución local impone un requisito de quorum mínimo que no se satisfacía con los catorce integrantes hasta ese entonces presentes: "[p]ara que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura".

142. Ello, ya que el quórum de catorce diputados representa el 70 % de los integrantes del Congreso local, mientras que los quince diputados representan el 75 % por cierto del total.

143. Después de la toma de protesta, se observa que a solicitud del Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos, se modificó la orden del día para incluir el dictamen de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos y el dictamen de la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos, ambos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.

144. En el acta de la sesión correspondiente se lee lo siguiente: "El Presidente concedió el uso de la palabra al Diputado Agustín Alonso Gutiérrez, quien, desde su curul, con fundamento en los artículos 18, fracciones I y IV, y 61, fracciones



II y III de la Ley Orgánica; y 51 y 98, párrafo primero, del Reglamento, ambos para el Congreso del Estado de Morelos, solicitó se sometiera a consideración del Pleno la modificación al orden del día para ingresar como de urgente y obvia resolución, para ser discutidos y votados en la misma sesión, los siguientes dictámenes emanados de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública: ... Dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023; y Dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023."

145. Así, se pasó a dar lectura sintetizada a la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023; y se calificó como de urgente y obvia resolución por unanimidad de votos. Una vez dispensado el trámite legislativo, la iniciativa se sometió a discusión en un solo acto en lo general y en lo particular, y ante la ausencia de oradores, se sometió a votación, quedando aprobada por unanimidad.

146. La Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo instruyó a la Secretaría para que, en votación económica, consultara a la Asamblea si era de aprobarse la modificación al orden del día propuesta para ingresar los documentos antes citados, lo que se aprobó por unanimidad.

147. Por tanto, este Pleno observa que fue en dicha sesión del veintiséis de octubre de dos mil veintidós, misma fecha en que la Comisión dictaminadora aprobó el dictamen correspondiente, en la cual el Pleno del Congreso local dispensó el trámite legislativo correspondiente, lo que incluyó la modificación de la orden del día y la supresión de los requisitos de circulación previa del dictamen entre los integrantes de la Legislatura, así como la lectura íntegra de su contenido.

148. De esta manera, la dispensa del trámite legislativo, posicionó a los integrantes del Congreso local en el reto de aprobar dos instrumentos legislativos de una complejidad considerable (en extensión y contenido) a partir de una síntesis de los principales puntos, ya que no contaron con una copia de los dictámenes correspondientes con ninguna anticipación.



149. Esta actuación consta en el acta de la sesión correspondiente de la siguiente manera:

"La Secretaría, por instrucciones de la Presidencia, dio lectura a la versión sintetizada del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.

"El Presidente instruyó se insertara de manera íntegra en el Semanario de los Debates.

"Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría consultó a la Asamblea, en votación económica, si el dictamen de primera lectura antes mencionado era de considerarse como de urgente y obvia resolución y, en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión. Se aprobó por unanimidad.

"Como resultado de la votación, la Presidencia informó que el dictamen se calificaba como de urgente y obvia resolución, por lo que se procedió a su discusión y votación.

"Se sometió a discusión en lo general el dictamen.

"No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular el dictamen.

"No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

"La Presidencia instruyó a la Secretaría para que en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse el dictamen tanto en lo general como en lo particular, por no haber artículos reservados. El resultado de la votación fue el siguiente: 15 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

"...

"La Secretaría, por instrucciones de la Presidencia, dio lectura a la versión sintetizada del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y



Cuenta Pública, con proyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.

"El Presidente instruyó se insertara de manera íntegra en el Semanario de los Debates.

"Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría consultó a la Asamblea, en votación económica, si el dictamen de primera lectura antes mencionado era de considerarse como de urgente y obvia resolución y, en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión. Se aprobó por unanimidad.

"Como resultado de la votación, la Presidencia informó que el dictamen se calificaba de urgente y obvia resolución, por lo que se procedió a su discusión y votación.

"No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular el dictamen.

"No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

"La Presidencia instruyó a la Secretaría para que en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse el dictamen tanto en lo general como en lo particular, por no haber artículos reservados. El resultado de la votación fue el siguiente: 15 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones."

150. Ahora bien, una vez aprobados los dictámenes correspondientes, la Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo ordenó que se expidieran el decreto y la ley respectiva y se remitieran al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial.

151. El dieciséis de noviembre de dos mil veintidós se recibió en la Mesa Directiva del Congreso el oficio suscrito por el Gobernador, a través del cual expuso las observaciones al contenido de los dos instrumentos impugnados. En sesión de esa misma fecha se dio cuenta al Pleno del Congreso y se ordenó su turno a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su dictaminación.



152. Los dos dictámenes fueron aprobados por la Comisión dictaminadora en la sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, dictámenes que se sometieron a consideración del Pleno del Congreso local el día siguiente, esto es, el treinta de noviembre del mismo año.

153. A diferencia de la sesión pasada, aquí se observa que el orden del día para esta sesión incluyó dos dictámenes identificados como "dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, por el que se atiende las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023", así como el "dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública por el que se atiende las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo, al Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023".¹⁹

154. Así, luego de aprobarse el orden del día, se dio cuenta de que la Vicepresidenta instruyó que se insertaran de manera íntegra en el Semanario de los Debates y se publicaran en la Gaceta Legislativa.

155. Posteriormente, se observa que los dos dictámenes fueron sometidos a consideración, discusión y votación en la sesión del dos de diciembre de dos mil veintidós, siendo aprobados por el Congreso local. De esta manera, ambos instrumentos fueron remitidos al Poder Ejecutivo, cuyo titular ordenó su publicación en el Periódico Oficial local el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.

156. Sin embargo, este Pleno observa que los dictámenes legislativos correspondientes a esta segunda ocasión sólo se ocuparon de dialogar con las observaciones del Poder Ejecutivo, por lo que la parte actora tiene razón al afirmar que los vicios de la dispensa del trámite legislativo de la primera sesión no

¹⁹ Así se desprende del acta de la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 30 de noviembre de 2022, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.



pueden considerarse purgados por el hecho de que no se dispensó el trámite de esta segunda vuelta.

157. Hasta aquí la reseña del procedimiento legislativo.

158. Pues bien, como se señaló, este Pleno constata la existencia de dos violaciones procesales que trascienden en la afectación de los derechos de participación de las minorías legislativas, a saber, la falta de motivación de la dispensa del trámite legislativo y la falta de circulación y/o publicidad de los dictámenes correspondientes para que los integrantes del Congreso local pudieran imponerse de su contenido con un tiempo razonable de anticipación y participar en igualdad de condiciones.

159. Ambas violaciones se realizaron en contravención directa de preceptos del ordenamiento jurídico del Estado de Morelos.

160. El artículo 112 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, establece que: "[p]odrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura."

161. Este artículo debe relacionarse con el diverso 134 del mismo reglamento, que dispone:

"Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

162. Ahora, los anteriores preceptos deben relacionarse igualmente, con el artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, que dispone:



"Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

"...

"IX. Ordenar la dispensa de lectura de los dictámenes, cuando obren en poder de los diputados y éstos tengan conocimiento previo, así como ordenar su ingreso íntegro al semanario de los debates."

163. El artículo 82 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos establece que: "Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con 24 horas previas a la sesión." Posteriormente, en este mismo artículo, se establece los elementos que deben incluirse en el orden del día.

164. Por su parte, los artículos 107 y 108 del citado Reglamento establecen:

"Artículo 107. El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia."

"Artículo 108. Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso."

165. Pues bien, como se observa, los dictámenes legislativos deben incluirse en el orden del día para su consideración y votación en el Pleno del Congreso, en cuyo caso, deben publicitarse con al menos veinticuatro horas de anticipación para que los integrantes del Congreso puedan imponerse de su contenido.

166. Sin embargo, este trámite legislativo puede dispensarse por el voto de las dos terceras partes del Congreso, pero en ese caso, no se exime del requisito de conocimiento previo de la propuesta, ya que el artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso local, impone la obligación al Presidente de la Mesa Directiva de constar que los diputados y diputadas tengan un conocimiento previo de aquello que será objeto de la dispensa, lo que este Pleno interpreta en el sentido de mediar un plazo razonable de publicitación de la propuesta de al menos veinticuatro horas.



167. Al respecto, cabe citar al Poder Legislativo local en su escrito de contestación a la demanda, quien señaló: "Las sesiones se sujetarán al orden del día, mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas previas a la sesión. Bajo la premisa de que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro horas previas a la sesión)."

168. A la luz de la normatividad aplicable se puede advertir que para la dispensa del trámite legislativo, se requieren de tres requisitos: 1) el contenido de la dispensa debe publicarse con un plazo razonable de anticipación a la sesión del Pleno del Congreso respectiva, 2) debe calificarse de urgente u obvia resolución por parte del Congreso, mediante una motivación adecuada; y, 3) se requiere de dos terceras partes de los votos de las y los diputados presentes en la sesión.

169. Este Pleno considera que únicamente puede tenerse por satisfecho el requisito 3), pues de la reseña del procedimiento legislativo se observa que, de quince diputadas y diputados presentes, la dispensa se aprobó por unanimidad, por lo que se cumple con el umbral exigido legalmente (75 % de los integrantes del Congreso local). Debe recordarse que el Congreso del Estado de Morelos se compone de veinte integrantes.

170. Sin embargo, este Pleno considera que los requisitos 1) y 2) no se tienen por satisfechos.

171. Como ya se advirtió, en el caso que nos ocupa no se dio oportunidad a la totalidad de las y los diputados de conocer el contenido de los dictámenes que fueron sujetos a discusión en la sesión, previo al desahogo de ésta, pues los dictámenes legislativos no se publicaron ni se circularon con anterioridad, sino que se introdujeron en la misma sesión al momento de proponerse la dispensa del trámite legislativo y en autos sólo se constata la lectura de una versión sintetizada.

172. Este Pleno estima que debe desestimarse el argumento desarrollado por el Poder Legislativo en su escrito de demanda, en el cual señaló que no era



necesario que los diputados y diputadas contaran con un plazo previo para imponerse del contenido de los dictámenes legislativos, en los siguientes términos: *"la discusión y aprobación se llevó a cabo con la presencia de 15 integrantes de la LV Legislatura que contaban previamente con los documentos que fueron sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa. Destacando que 11 de los 15 Diputados presentes en la sesión integran actualmente la Comisión de Hacienda, por lo que al momento de votar en Pleno el dictamen, el mismo ya era conocido previamente por ellos al haberlo votado en comisión"*.

173. Ello, pues, como se reconoce en esta afirmación, no todos los diputados y diputadas formaron parte de la Comisión dictaminadora, y, en segundo lugar, porque se pasa de alto que la sesión en la cual se dispensó el trámite legislativo, faltaron cinco diputados y diputadas, que de haber contado con el documento con un plazo de anticipación, hubieran podido estar en la posición de acudir para participar en la discusión. En otras palabras, la falta de publicidad del contenido de los dictámenes fue en detrimento del derecho de las minorías legislativas de imponerse del contenido de los dictámenes para poder participar en igualdad de condiciones.

174. Por otra parte, tampoco se comprueba la existencia de una motivación legislativa suficiente, pues en el acta correspondiente se observa que no se ofreció razón alguna, sino sólo se planteó la propuesta, la cual fue sometido a consideración inmediatamente.

175. Por tanto, debe concluirse que la petición de dispensa sólo se sustenta en la misma petición, sin razonamiento alguno y al someterse a consideración de los integrantes del Congreso local no existió orador que asumiera la carga de formular una razón mínima para ello.

176. En su escrito de contestación a la demanda, el Poder Legislativo ofrece una motivación para la calificación de urgencia y de obvia resolución para sustentar la dispensa del trámite legislativo, al señalar "es menester hacer notar que en la especie existe una circunstancia jurídica y fáctica que supone la premura en el trámite y discusión de los dictámenes que nos ocupa, pues como lo reconoce el propio Poder Ejecutivo del Estado actor, conforme al artículo 32 de la Constitución Morelense, esta Soberanía debe examinar, discutir y aprobar las



iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de diciembre del año en que se presentó la iniciativa, en ese caso el año dos mil veintidós. Es decir, la razón que motiva la calificación subyace claramente del Texto Constitucional local. Habiendo esta particularidad en cuanto a los instrumentos legislativos referidos, lo que no ocurre así con otras iniciativas, de ahí la urgencia de culminación del proceso legislativo."

177. Este Pleno desestima esta argumentación por dos razones. La primera porque la mera existencia de un plazo no ofrece en automática una justificación para la dispensa del trámite legislativo y, en segundo lugar, porque si bien la premura del plazo podría ser un factor a considerar, y no el elemento determinante, lo cierto es que el Congreso Local todavía contaba con varios días para cumplir con el referido plazo y, en el presente caso, se observa que no existió un impedimento real para que se diera un plazo razonable previo a los integrantes del Congreso para imponerse del contenido de los dictámenes legislativos, por lo que no se coincide en que el plazo justificaba la falta de motivación.

178. Finalmente, este Pleno estima que la motivación de la dispensa del trámite legislativo debe desarrollarse en la sesión en la cual se discute esa propuesta y no después.

179. Como lo hemos determinado en distintos precedentes, la motivación legislativa debe ser sustantiva y no meramente un requisito formal. Si ello fuera así, bastaría invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libre de las exigencias de la deliberación parlamentaria y, en ese sentido, la minoría legislativa quedaría a merced de la mayoría por lo que respecta al cumplimiento de aquellas etapas y plazos diseñados para la reflexión y la deliberación plural e incluyente en sede legislativa. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas que llevan a calificar de urgente resolución el trámite y en su lugar optáramos por una calificación formal, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.

180. Como se había anticipado, el presente caso no requiere por parte de este Pleno una ulterior exploración del tema, ya que se estima que encuadra dentro de una larga línea de precedentes ininterrumpida que no se estima necesario revisar. En específico, se invocan como precedentes plenamente aplicables de



este Pleno tres ejecutorias recientes, a saber, la acción de inconstitucionalidad 61/2019 fallada en sesión del doce de enero de dos mil veintiuno, la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resuelta en sesión del ocho de mayo de dos mil veintitrés, así como la controversia constitucional 94/2021, fallada en sesión del ocho de junio de dos mil veintitrés; en los tres precedentes, este Pleno estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa. Dichas dispensas se traducen en la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria.

181. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justiciabilidad de la decisión de los órganos legislativos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción –comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones– de dispensar el trámite de esos requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.

182. Así, la decisión legislativa de dispensar del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso concreto.

183. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de las exigencias de la deliberación parlamentaria, entonces, el Poder Legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y determinar las condiciones en que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativa y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisi-



tos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.

184. Este Pleno hoy reitera lo resuelto en los tres precedentes señalados con antelación, de que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios es justiciable y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.

185. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.

186. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2009, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por unanimidad o mayoría legislativa.

187. Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil siete, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del Estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, pues, eventual-



mente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.

188. En este último precedente, se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; 2) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

189. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. De este asunto derivó la tesis: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."²⁰

190. Pues bien, siguiendo estos precedentes, en el caso debe concluirse que los decretos impugnados son inconstitucionales por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, porque, como se observa de la sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, no se ofreció argumento alguno en soporte de la propuesta y este Pleno ha desestimado que la mera existencia de un plazo futuro máximo para lograr la aprobación de los decretos

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la Novena Época, página 1109 del Tomo XXIX, abril de 2009, número de registro digital: 167521, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



impugnados pueda relevar al órgano legislativo de su deber principal de deliberación. Adicionalmente, se observa que los integrantes del Congreso local no contaron con una copia de los dictámenes con mínimo de anticipación, por lo que no podían dispensar ni discutir algo que no conocían.

191. Finalmente, este Pleno estima necesario insistir que las violaciones detectadas aquí no se pueden convalidar por el hecho de que la dispensa se aprobó por unanimidad de votos, pues si ello fuera suficiente, este Pleno vaciaría de contenido al concepto de democracia deliberativa, que ha servido de parámetro de control en nuestros precedentes.

192. Además, este Pleno observa que los decretos legislativos contienen un articulado amplio y complejo, por lo que era necesario, como mínimo, que los diputados y diputadas conocieran su contenido.

193. En efecto, los decretos impugnados integran el paquete presupuestal del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés. Esto es, se trata de los instrumentos financieros a través de los cuales el Gobierno ejecutará los programas contenidos en el Plan de Desarrollo del Estado. Específicamente, la Ley de Ingresos estima la cantidad de recursos que percibirá el Estado y, por tanto, la cantidad con la que cuenta el Gobierno local para la ejecución de los programas que integran el plan de desarrollo estatal. Por otro lado, el Presupuesto de Egresos es el instrumento a través del cual se diseñan las directrices para ejecutar los programas contenidos en el plan de desarrollo.

194. Por ello, este Pleno estima que por la extensión y complejidad de los dictámenes legislativos, era indispensable que su contenido se diera a conocer previamente a los diputados y diputadas y que la dispensa del trámite legislativo se sometiera a una motivación sustantiva.

195. Estos vicios se agravan si se toma en cuenta que el Presupuesto de Egresos, una vez calificado como de urgente y obvia resolución, fue discutido y aprobado en 4 minutos. Mientras que en lo que respecta a la Ley de Ingresos, el Congreso del Estado de Morelos tardó 2 minutos y medio aproximadamente después de haber sido calificado como de urgente y obvia resolución. Este Pleno no busca sugerir la existencia de un tiempo razonable de discusión parlamen-



taria, sino sólo utiliza estos datos para confirmar que la dispensa del trámite legislativo tuvo como resultado una votación apresurada.

196. En suma, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como del decreto número 579 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

197. Por tanto, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas porque derivan de un procedimiento legislativo con vicios invalidantes.

XI. EFECTOS

198. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

199. Pues bien, en ejercicio de esta facultad, este Tribunal Pleno estima que la invalidez detectada sólo debe surtir efectos sobre las disposiciones impugnadas y no sobre la totalidad del contenido de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos locales.

200. Ello, ya que se trata de instrumentos de planeación presupuestaria que contienen una variedad de contenidos, que no sólo en su mayoría no fueron combatidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, sino principalmente porque atañen a los otros poderes de ese Estado, a los órganos constitucionales autónomos y los Municipios de la entidad en sus relaciones jurídicas.



201. Así, este Pleno declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, tercer párrafo del trigésimo quinto, primer párrafo del trigésimo séptimo, trigésimo noveno, y séptimo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter y los anexos 11-A y 11-B también de este último decreto.

202. Los efectos de esta invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en la inteligencia de que por disposición del segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional, por no tratarse de una norma penal, los efectos de esta ejecutoría no pueden ser retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de los preceptos reclamados no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de los preceptos invalidados.

XII. DECISIÓN

203. Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11-A y 11-B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil



veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en los apartados X y XI de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al X relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ríos Farjat no estuvo presente durante esta votación.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero,



trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11-A y 11-B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado XI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado y 2) determinar que la declaratoria de invalidez no tendrá efectos retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de los preceptos reclamados no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución, ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de los preceptos invalidados. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra por la invalidez total del decreto impugnado. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte.



La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 276/2022.

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, demandando la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y el Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

En dicho asunto, manifesté mi conformidad con la declaración de invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11- A y 11- B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés; sin embargo, **formulo este voto concurrente**, a fin de expresar las razones que, para mí, sustentan su inconstitucionalidad.

En primer lugar, **las violaciones al proceso legislativo de carácter formal**, relativas a la falta de motivación de la dispensa del trámite legislativo y la falta de circulación y/o publicidad de los dictámenes correspondientes, desde mi



punto de vista, **no tienen potencial invalidante** en la medida en que **tanto la dispensa como las iniciativas respectivas fueron aprobadas por unanimidad de 15 votos** de los 20 legisladores que integran el Congreso de la entidad federativa, esto es, **por las dos terceras partes de los diputados presentes**, tal como lo exige, por un lado, el último párrafo del artículo 134 del Reglamento del Congreso local, que señala: "***Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes***", así como el propio artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, de acuerdo al cual: "***para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura.***" Además de que no hubo objeciones o reservas a algún precepto por parte de los legisladores, ni señalaron desconocimiento de los Decretos que fueron aprobados.

En efecto, como lo he sostenido en diversos asuntos, **la dispensa de trámites por urgente u obvia resolución corresponde aprobarla a la mayoría de los integrantes de la legislatura, en ejercicio de una facultad soberana para organizar sus trabajos parlamentarios**, por lo que no es necesaria una motivación específica; y además, la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que las personas integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del contenido de los dictámenes, quedó subsanada, en este caso, con la propia dispensa y la lectura sintetizada de su contenido, lo cual, además, fue aprobado por unanimidad de los 15 legisladores presentes.

Asimismo, en el caso concreto, la **calificativa de la urgencia se cumple**, tal como lo exige el artículo 112 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que señala: "***Podrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran*** y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura." De modo que, al tratarse de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno local, que por su naturaleza se encuentran regidos por el **principio de anualidad**, al haberse sometido a discusión y votación en la premura del último trimestre del año, la **urgencia del caso se actualizó en los términos exigidos por el propio precepto**, tal y como lo explica el Congreso local en su contestación.

No obstante separarme de los motivos de invalidez por aspectos formales dentro del proceso legislativo analizado, **considero fundados otros de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo actor**, especialmente el segundo, cuarto, sexto y octavo, conforme a lo siguiente:



En primer lugar, considero fundado el **segundo concepto de invalidez**, relativo a que los artículos 33o. bis y 33o. ter y sus anexos 11-A y 11-B del Presupuesto de Egresos generan un trato inequitativo e injustificado en perjuicio de algunos Municipios del Estado de Morelos, ya que asignan recursos únicamente para 18 gobiernos municipales con recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal y a otros 15 con los recursos etiquetados como: "**Acciones de Fomento Municipal**", sin motivar el trato discriminatorio.

En el caso, no existió certeza jurídica respecto de la distribución de los recursos relativos al Fondo de Infraestructura Regional Municipal y las Acciones de Fomento Municipal, pues el Congreso local no otorgó fundamentación y motivación del porqué benefició sólo a algunos Municipios, a través de razones objetivas y razonables que respaldaran los elementos para llegar a ese trato diferenciado.

Como ha señalado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, la expresión de los preceptos legales aplicables al caso y, por lo segundo, las circunstancias especiales, particulares e inmediatas que llevan a tomar su emisión.

Atento a ello, en el caso considero que no se surten los extremos de lo que este Alto Tribunal ha reconocido como una motivación reforzada exigida al legislador, acorde con la jurisprudencia P./J. 120/2009,¹ emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

En efecto, la motivación reforzada se actualiza cuando el legislador emite ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En el caso, observo que lo

¹ Jurisprudencia P./J. 120/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, registro 165745.



que se puso en litis fue la autonomía hacendaria reconocida al ente municipal en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En estos supuestos, reitero, el legislador local debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que consideró como requisitos necesarios para la emisión del acto, y los fines que pretendió alcanzar, lo que en el caso no aconteció.

Asimismo, considero fundado el **cuarto concepto de invalidez**, respecto a que el artículo 33o. bis y el anexo 11-A del Presupuesto de Egresos vulneran el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo local, ya que programan acciones en carreteras de jurisdicción estatal con recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal.

En el caso, estimo que el Congreso del Estado de Morelos invadió la competencia del Ejecutivo local, pues asignó recursos para ser ejercidos directamente por Ayuntamientos en tramos carreteros o vialidades de jurisdicción local, no municipales, en violación de los artículos 115, 116 y 124 de la Constitución Federal, porque su rehabilitación, mantenimiento o conservación no es una función reservada de manera exclusiva a los entes municipales.

Si bien los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos que menciona la fracción III del artículo 115 constitucional, entre ellas la referente a calles, parques, jardines y su equipamiento, en el caso no estamos en presencia de vialidades exclusivas del Municipio, sino tramos carreteros estatales.

En esa lógica, con la asignación de las obras descritas en el Anexo 11-A impugnado, el Congreso local omitió analizar si estaban dentro del ámbito de competencia exclusiva municipal, con lo cual invadió la esfera de competencia del Ejecutivo del Estado al asignarlas a los Municipios sin verificar si éstos contaban con facultades para realizarlos en tramos carreteros estatales.

Asimismo, considero fundado el **sexto concepto de invalidez**, en torno a que se invade la competencia del Poder Ejecutivo local al prever que diversas ade-



cuaciones presupuestarias, excedentes y economías, así como en algunas transferencias, requieran necesariamente la autorización previa del Congreso del Estado, con lo cual además se infringe el principio de flexibilidad en el diseño presupuestal.

Esto es así, pues, a mi parecer, el Congreso local se atribuyó facultades excesivas no contempladas en la Constitución del Estado de Morelos, ni en la Ley de Disciplina Financiera local, al determinar que calificaría la procedencia o no del ejercicio de los recursos derivados de las economías, ahorros o excedentes, limitando otros mecanismos propios del manejo de la hacienda pública local.

Lo anterior, pues ello puede incluso entorpecer la operatividad de la administración pública del Gobierno de la entidad federativa, así como el desarrollo económico y social a nivel local, siendo que, además, no se precisaron los mecanismos, procedimientos y plazos para que ocurran dichas autorizaciones, lo que, desde mi punto de vista, transgrede el principio de legalidad y certeza jurídica, teniendo en cuenta la dinámica de la actividad pública que desarrolla el Poder Ejecutivo.

Si bien la Constitución del Estado de Morelos prevé hipótesis en las cuales el Poder Ejecutivo local sí debe formalizar una solicitud al Congreso, previo a comprometerse con acciones u obligaciones, como es el caso de empréstitos, atento a sus artículos 40, fracción V, y 70, fracciones XXXVI, XXXVII y XXXVIII,² lo

² **Constitución del Estado de Morelos.**

"Artículo 40. Son facultades del Congreso: ...
(REFORMADA, P.O. 11 DE JULIO DE 2018)

"V. Fijar los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos. Asimismo, debe autorizar en el Presupuesto de Egresos las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos. Además deberá asignar en cada ejercicio fiscal al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto total del gasto programable autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos que anualmente aprueba; ..."

"Artículo 70. Son facultades del Gobernador del Estado: ...
(REFORMADA, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

"XXXVI. Previa autorización del Congreso, contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas conforme a las bases que establezca el Congreso del Estado en la ley respectiva.

(REFORMADA, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

"XXXVII. Previa autorización del Congreso, celebrar contratos de colaboración público privada.



cierto es que sólo en esos supuestos se encuentra constreñido constitucionalmente, sin que el Legislativo pueda atribuirse para sí nuevas exigencias, pues ello implicaría una afectación al principio de división de poderes que tutela el artículo 116 de la Constitución Federal.

Finalmente, considero **fundado el octavo concepto de invalidez**, pues observo que el Presupuesto de Egresos impugnado viola el principio de división de poderes al disponer, por un lado, que la fuente de financiamiento de la deuda pública estatal provenga de las asignaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); y por otro, al programar una disminución en las asignaciones destinadas a cubrir la deuda pública.

Conforme a los anteriores razonamientos, es que me pronuncié a favor de la invalidez de las normas relativas, pero separándome de las consideraciones de la mayoría, atento a los motivos expuestos en este voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 276/2022.

En la sesión del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la ejecutoria de la controversia constitucional 276/2022 en la cual se determinó la invalidez de determinados artículos de los decretos por los que se aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2023, ambos del Estado de Morelos, al considerar que se actualizaron vicios invalidantes en el procedimiento legislativo.

Las normas que fueron invalidadas versaban, en esencia, sobre la creación de dos fondos de recursos municipales que la legislatura estatal había diseñado y que

(ADICIONADA, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

"XXXVIII. Previa autorización del Congreso, afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Estado o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos relacionados con los mismos."



comenzarían a operar en la entidad federativa; mismos que se relacionaban, destacadamente, con apoyos para construcción de obras públicas e infraestructura.

Estuve de acuerdo con la determinación de invalidez del procedimiento legislativo, que, de hecho, fue de mi ponencia; sin embargo, considero que en el caso existía un vicio invalidante adicional: la falta de consulta previa a los municipios indígenas del Estado de Morelos. Por ello es que formule el presente voto concurrente.

En primer lugar, debo destacar que el pronunciamiento sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas era esencial como parámetro de validez constitucional, pues los decretos impugnados en la controversia constitucional crearon diversos mecanismos de reparto de fondos a los municipios del Estado de Morelos con exclusión de los Municipios indígenas –de reciente creación– en la entidad.

Esto presentaba para el Tribunal Pleno, en mi opinión, el deber de considerar la afectación directa que resintieron los municipios indígenas al resultar excluidos de los fondos y recursos en cuestión; y no solo ello, sino el deber de analizar que dicha exclusión tenía un impacto normativo destacable en materia de infraestructura y proyectos de obra pública como una de las principales incidencias¹ en los derechos de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, a mi juicio, era necesario seguir la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal relativa a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas como elemento esencial de validez del procedimiento legislativo. Lo anterior, en el entendido de que el proceso de creación normativa es justiciable en tanto refleja la pluralidad de la sociedad mexicana a partir de la voz de sus representantes. Por lo tanto, si la Suprema Corte ya ha determinado que para evaluar la validez del procedimiento legislativo se debe verificar la calidad deliberativa del mismo; entonces, la importancia del diálogo intercultural en la creación normativa es patente, no sólo porque el carácter pluricultural de la nación mexicana está reconocido en el artículo 2o. constitucional, sino porque la consideración a los impactos directos y diferenciados a los pueblos y comu-

¹ Así ha sido destacado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Corte IDH, "*Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*." Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.



nidades indígenas son parte integrante de la calidad deliberativa del legislador democrático y, como tal, debe entenderse como parte integrante del proceso legislativo.

El derecho a la consulta previa ya se ha venido configurando como tal en la jurisprudencia de este Alto Tribunal y, a mi juicio, en este caso resultaba necesario relatar la evolución de dichos criterios.

El primer asunto en el que se evaluó la validez de una ley a la luz del derecho a la consulta previa en materia indígena fue la controversia constitucional 32/2012, fallada en sesión del veintinueve de mayo de dos mil catorce. Dicho juicio fue interpuesto por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del resto de municipios de esa entidad, por la aprobación de diversas reformas a la Constitución local.

En dicha ocasión, este Pleno determinó que las normas combatidas eran inconstitucionales por violación al referido derecho de consulta previa en materia indígena. En la sentencia, se determinó que debía tenerse como parámetro de control constitucional al artículo 2o. de la Constitución Federal, el cual establece un conjunto de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y que éste debía integrarse con el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, al formar parte del mismo parámetro, en términos del diverso 1o. de la Carta Magna.

En específico, este Pleno destacó el contenido de los artículos 6o. y 7o. del propio Convenio 169 y concluyó que "los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente."

Lo relevante para el presente caso es la *ratio decidendi* de aquél, el cual resulta un criterio obligatorio para el Tribunal Pleno:

Es verdad que nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las



leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Como se observa, esta Suprema Corte determinó que cuando se debatan medidas legislativas susceptibles de afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debe respetar no sólo las reglas que disciplinan el proceso legislativo –Constitución Federal y leyes aplicables– sino que también debe considerar como un requisito procesal de validez la de insertar la consulta indígena, por lo que desde ese primer precedente este Pleno ha concluido consistentemente que este derecho –sustantivo en origen– debe conceptualizarse constitucionalmente como un requisito esencial del procedimiento legislativo.

En aquel precedente este Pleno fue preciso en concluir que la consulta indígena debía controlarse al evaluar el procedimiento legislativo, al afirmar que "las comunidades como la aquí actora deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a duda puede afectarles directamente."

Este criterio posteriormente fue reiterado en diversas controversias constitucionales, por ejemplo, las registradas como 60/2015, 61/2015, 63/2015, 66/2015 y 67/2015.

En el mismo sentido, se desarrolló la argumentación de diversas acciones de inconstitucionalidad, de las cuales destaco la 84/2016, interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. En ésta, se reiteró que el requisito de la consulta indígena debía evaluarse como una formalidad esencial del procedimiento legislativo y se enfatizó en que la obligación de prever una fase de consulta era aplicable cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

A la luz de la línea de precedentes, queda justificado que la consulta previa en materia indígena forma parte del parámetro de control constitucional relativa al *procedimiento legislativo* (1) y que éste debe aplicarse cuando la persona legisladora discuta una medida que sea susceptible de *afectar directamente* los intereses y derechos de las comunidades indígenas (2).

Ahora bien, en el caso, el Congreso local creó de manera discrecional dos fondos de recursos municipales –el Fondo de Infraestructura Regional Municipal y la Acciones de Fomento Municipal. En ejercicio de esa discrecionalidad, deter-



minó incluir a unos municipios y no a otros y con ello excluir a determinados municipios de composición indígena.

A mi juicio, la exclusión de los municipios se traduce en una afectación directa que actualiza el deber de consulta. Además, esta afectación directa –constatada de manera objetiva por el impacto normativo de la exclusión– obligaba al Pleno a pronunciarse también sobre la invalidez de las razones que el Congreso local esgrimió para justificar la omisión de la misma.²

Desde mi perspectiva, el examen sobre la afectación directa que se presente a los pueblos y comunidades indígenas no implica un análisis subjetivo o de grado sobre la calidad de la afectación, sino que el mismo debe ser –si bien contextual– objetivo. En el caso, por ejemplo, bastaba con constatar que un grupo históricamente discriminado no fue considerado dentro del beneficio legal regulado para caracterizar a la norma como una exclusión normativa.

En este sentido, lo que activaba el deber de consulta eran los eventuales efectos de la exclusión de esos municipios indígenas, sin que fuera válido para la mayoría legislativa sustituirse en la interpretación de los intereses de los municipios de población indígena y afirmar que esa exclusión no los afectaba porque su nivel de rezago era menos o más grave que el promedio de los municipios indígenas de otras entidades federativas.

Por ello reitero, como los decretos impugnados contenían una exclusión normativa susceptible de incidir en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa actualizaba un vicio invalidante adicional del procedimiento legislativo que debió ser advertido y estudiado.

No obsta a lo anterior que la normativa impugnada formara parte de los Decretos por los que se aprobó tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos Local. En primer lugar, porque es criterio reiterado de esta Suprema Corte que toda legislación secundaria –sin importar su diferencia específica– debe sujetarse al parámetro de control de constitucionalidad. En todo caso, me pare-

² En su contestación a la demanda, el Poder Legislativo alegó que la exclusión no afectaba a los municipios de integración indígena porque "sin conceder que se actualice una afectación o se tome como una forma de justificación de las medidas que adoptó este Congreso local, que los Municipios indígenas de Morelos, a diferencia de sus homólogos en el país, no se encuentran en altos niveles de rezago." Adujo también que "[p]or ejemplo, en el caso de los Municipios de Coatepec, Xoxocotla y Hueyepan, estos presentan un grado de marginación medio y bajo, respectivamente, según el Índice de Marginación publicado por el Consejo Nacional de Población."



cería que se tendría que hacer expresa la limitante que tratándose de materia presupuestal no es operante la consulta indígena con la consecuente justificación de dicha determinación.

En segundo lugar, me parece aún más relevante que se trate del paquete presupuestal local. Éste, por su propia naturaleza, es el que marca la directriz del desarrollo municipal y estatal para un ejercicio fiscal, al determinar el presupuesto con el que se contará para llevar a cabo la planificación de proyectos anual. Así, en cierto sentido y hasta cierto grado, ata de manos a los municipios y al mismo poder estatal para adaptarse a los recursos disponibles para llevar a cabo sus funciones y proyectos. Dicho de otra manera, las incidencias en el paquete presupuestal local pueden traducirse en una afectación a la autonomía municipal.

Ahora, si tomamos en cuenta que en el caso la afectación presupuestal es sobre municipios de comunidades indígenas, el escenario aún se torna más complejo. No se trata únicamente de una incidencia a la autonomía municipal, sino que también directamente en la autodeterminación de las comunidades indígenas.

Desde mi perspectiva, sería insustancial hablar de un derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas si el mismo no va acompañado de herramientas que lo hagan efectivo. No podemos verdaderamente hacer justiciable el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas si se ven afectados económicamente, pues no puede omitirse el carácter económico que implica la realización de los derechos y proyectos de las comunidades y sus integrantes.

En la jurisprudencia interamericana se ha desarrollado ya con abundancia la faceta presupuestal del derecho de autodeterminación, a manera de ejemplo, en el caso *Pueblo de Saramaka vs. Surinam*, la Corte Interamericana destacó que para llevar a cabo planes de desarrollo o de inversión estatal se debe garantizar la participación efectiva de los integrantes de pueblos indígenas o tribus a través de procedimientos culturalmente adecuados, de conformidad con sus propias tradiciones en las primeras etapas del plan de desarrollo o de inversión. Agrega que cuando los proyectos sean a gran escala y tengan un mayor impacto dentro del territorio de las tribus o comunidades, el Estado tiene la obligación no solo de consultar, sino de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus usos y costumbres.³

³ Corte IDH, "*Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*." Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. párrafos 133 y 134.



Al respecto y a manera de énfasis, cito lo manifestado por el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas:

"Siempre que se lleven a cabo (proyectos a gran escala) en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades no son capaces de entender mucho menos anticipar. [L]os efectos principales ... comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia."⁴

Abundando en este punto, innegablemente hay ciertos presupuestos para que todo el contenido sustantivo de nuestra Constitución tenga un sentido efectivo. El traspaso de un derecho escrito a un derecho real viene acompañado de una serie de herramientas que los dotan de efectividad, de entre las cuales innegablemente se encuentra el recurso económico. En el caso, me parece ilusorio hablar del derecho de las comunidades indígenas a la autodeterminación si no viene acompañado de recursos económicos para realizar sus proyectos y, evidentemente, de una consulta previa en caso de que esos recursos destinados a obras o infraestructura tengan impacto en su territorio.

En este sentido, considero necesario dotar a las comunidades indígenas de herramientas para la justiciabilidad presupuestal. Enfatizo en que el derecho no debe ser ajeno a la realidad, y el coartar medios de pronunciamiento –como lo es la consulta indígena– no hacen más que perpetuar las desigualdades económicas que han caracterizado históricamente a este grupo.

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

Este voto se publicó el viernes 26 de abril de 2024 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos Indígenas*. Consultado en Corte IDH, "*Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*." Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Párrafo 135.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 87/2020 PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó declarar procedente pero infundada la controversia constitucional; y reconocer la validez del ***"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"***, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Respecto de dichas decisiones señalo que, si bien compartí el sentido de la ejecutoria, lo cierto es que me separo de consideraciones vinculadas con el estudio de la legitimación activa y, por ello, es que emito el presente voto concurrente.

En el apartado referido se indica que la demanda fue presentada por parte legitimada -esencialmente- porque el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo se encuentra facultado para promover controversias constitucionales en términos del inciso a) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, y compareció a través del servidor público que ostentaba su representación legal.

Ahora, si bien comparto la legitimación del órgano promovente de la demanda, **me separo del párrafo treinta y cuatro** de la ejecutoria en el que se indica que *se desestiman los argumentos del Poder Ejecutivo Federal, quien planteó que la controversia constitucional era improcedente por falta de legitimación de quien se ostentó como representante del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.*

Lo anterior, toda vez que del escrito de contestación del Poder Ejecutivo Federal **no advierto algún planteamiento sobre la falta de legitimación de quien se ostentó como representante del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.**

Es por las razones expuestas que, si bien compartí la sentencia emitida, me separo del párrafo precisado.



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 87/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 1045, con número de registro digital: 31847.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTICINCO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional aludida al rubro, promovida por el Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes en contra del Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, en cuyo asunto demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", pues considera que se viola el pacto federal, la coordinación en materia de seguridad pública y la corresponsabilidad presupuestaria en ese tema respecto de estados y municipios.

Lo anterior, esencialmente, bajo los argumentos de que se atenta contra el sistema federal al permitir que se realicen funciones de seguridad que son atribuidas a las entidades federativas y a los municipios, por lo cual, las autoridades demandadas no pueden invadir la distribución de competencias en esa materia; además, que con ello el Ejecutivo Federal centraliza las labores de seguridad pública y se transgrede la debida coordinación, ya que la Guardia Nacional y la Fuerza Armada solo debe acotar su actuación a cuestiones del fuero federal, sobre todo si no media la celebración de convenios de colaboración con los estados o municipios. Finalmente, señala que la Guardia Nacional se convierte en un ente fiscalizador de sus obligaciones en materia de seguridad y el Acuerdo impugnado permite que sea sustituida por esa dependencia en el cumplimiento de sus funciones de seguridad.

En los apartados I y III, relativos a la competencia y oportunidad, se resolvió que el Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer de la controversia constitucional en tanto y que la demanda respectiva se presentó de manera



oportuna. Para resolver en ese sentido, en lo que aquí interesa, la mayoría de Las Ministras y Ministros partió de la premisa de que el acuerdo impugnado, al tener las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, constituye una norma general emitida por el Presidente de la República.

Por su parte, en el apartado VII de la sentencia aprobada, se analizó el fondo del asunto y se resolvió que era procedente pero infundada la controversia constitucional, por lo que se reconoció la validez del acuerdo impugnado.

Al respecto, la mayoría de Ministras y Ministros retomó las consideraciones expuestas en la diversa controversia constitucional 90/2020, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós –en cuanto a la naturaleza del acuerdo impugnado y los aspectos que son susceptibles de análisis en una controversia constitucional, así como respecto a la interpretación del marco constitucional y de excepción sobre la intervención de las fuerzas armadas–, a fin de desestimar las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por el municipio accionante.

Asimismo, desestimó los conceptos de invalidez relativos a la invasión de facultades municipales en materia de seguridad pública, sustancialmente, bajo el argumento de que el Presidente de la República con el acuerdo impugnado se circunscribió a materializar de manera general, abstracta e impersonal lo expresamente señalado en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de guardia nacional, de manera que no se aprecia que ello subordine al municipio o implique una dependencia del municipio respecto al Ejecutivo, ya que su contenido no incide en el ámbito interno del municipio, no le impide tomar decisiones o que actúe de manera autónoma, ni concreta una intromisión porque el municipio queda en plena libertad de prestar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 115, fracción III, inciso h), en relación con el numeral 21, ambos de la Constitución Federal.

Razones del voto concurrente

Como lo manifesté en la sesión en que se discutió este asunto, si bien comparto la validez del acuerdo impugnado, respetuosamente no coincido con la argumentación desarrollada en los apartados destacados de la sentencia, de acuerdo con lo siguiente:

En congruencia con el posicionamiento que sostuve ante el Tribunal Pleno en la sesión en que se discutió la controversia constitucional 90/2020, y que desa-



rollé en el voto concurrente que formulé en ese asunto, no coincido con los aspectos que se precisan:

La naturaleza jurídica del acuerdo impugnado. Desde mi punto de vista, el "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*" no constituye una norma general, sino un acto formal y materialmente administrativo, porque lo emitió el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y es meramente ejecutivo al implicar una resolución, orden o decisión para una facultad en concreto, en tanto que se trata de la ejecución de lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de guardia nacional, dirigido de manera expresa y particular a los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional, y Marina.

2. Los aspectos que son susceptibles de analizarse en una controversia constitucional. A mi juicio, en este tipo de mecanismos de control constitucional no es factible analizar violaciones sustantivas de legalidad, dado que su materia se circunscribe al análisis de violaciones a la esfera de competencias y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado directamente establecidos en la Constitución, así como desde la reciente reforma constitucional, a derechos humanos estrechamente vinculados con la competencia, es decir, con el planteamiento de invasión de competencias.
3. La interpretación del marco constitucional y de excepcionalidad sobre la intervención de las fuerzas armadas. A mi parecer, de una interpretación histórica y de una lectura sistemática de la Constitución, es fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública; la primera, en términos del artículo 129 constitucional corresponde a las fuerzas armadas; mientras que la otra, en términos del diverso 21 constitucional, es de competencia exclusiva de las autoridades civiles. La única excepción es el propio artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve que habilita temporalmente al Ejecutivo a usar a las fuerzas armadas para tareas distintas de las que tiene encomendadas por la Constitución, es decir, para labores de seguridad pública de manera excepcional y temporal mientras se consolida la Guardia Nacional como institución policial civil a cargo de la seguridad pública.

En ese sentido, considero que en este asunto debieron declararse ineficaces todos los conceptos de invalidez relativos a las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por el municipio accionante, al no ser susceptibles de analizarse en



una controversia constitucional. Además, si bien coincido con la sentencia en que el diverso concepto de invalidez consistente en la trasgresión de competencias respecto de la coordinación en materia de seguridad pública deviene infundado; no comparto las consideraciones bajo las que se arriba a tal conclusión.

Lo anterior, en razón de que, a mi consideración, lo infundado de dicho planteamiento deriva de que conforme al artículo segundo del acuerdo impugnado las funciones que, en apoyo a las tareas de seguridad pública, desempeñe la fuerza armada permanente serán conforme a las atribuciones que se prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

De manera que si se considera que, en términos del artículo 21 constitucional, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil que pertenece a la Federación, así como que en términos del numeral 5 de la Ley de la Guardia Nacional, su objetivo es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o a los municipios.

Entonces, las tareas de apoyo que las fuerzas armadas permanentes realicen en materia de seguridad pública a partir de la facultad concedida al Presidente de la República, en los términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, están delimitadas al ámbito federal y, hasta que exista un convenio de colaboración con un Estado o municipio, no podrá asistir a otros órdenes de gobierno en estas tareas de seguridad.

En función de lo anterior, el acuerdo controvertido no inobserva la competencia concurrente en materia de seguridad pública ni tampoco vulnera la autonomía del municipio promovente en esta materia, pues la colaboración que pueda darse queda sujeta al marco legal de los convenios de colaboración respectivos; de ahí que la participación de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública a nivel estatal o municipal no se dará en forma automática a partir de la emisión del acuerdo impugnado, sino que, para ello, deben existir los convenios correspondientes.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido de los apartados I, III y VII de la sentencia, respetuosamente, me aparto de la línea argumentativa



en que la mayoría de Ministras y Ministros integrantes de este Alto Tribunal los sustentaron.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 91/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, Tomo II, enero de 2024, página 1283, con número de registro digital: 32108.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2020.

1. En la sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la controversia constitucional 91/2020, promovida por el Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes. En dicho asunto, se estudió la constitucionalidad del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", emitido por el Poder Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.
2. El demandante impugnó el Acuerdo al considerar que resulta inconstitucional porque: (i) el Congreso de la Unión fue omiso en realizar las adecuaciones legales para que el Presidente de la República pudiera disponer de las Fuerzas Armadas, y éste no puede regular la materia; (ii) se atenta contra el sistema federal, al permitir la realización de funciones que son atribuidas a las entidades federativas y municipios, y se violentan los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica; y, (iii) el diseño de la Guardia Nacional y la disposición de la Fuerza Armada implica la centralización de las labores de seguridad pública, lo que subordina al Estado de Aguascalientes y al Municipio de Pabellón de Arteaga a lo que mandate el Ejecutivo Federal, y se trasgrede la coordinación propia del sistema.
3. La mayoría del Tribunal Pleno consideró los conceptos de invalidez infundados y concluyó que el Acuerdo resulta constitucional, tal como lo realizó al estudiar este mismo Acuerdo por primera vez en la controversia constitucional 90/2020,



resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. Así pues, la sentencia adoptó el parámetro de regularidad de aquel precedente, agregando consideraciones respecto a las facultades en materia de seguridad pública propias de los municipios y las entidades federativas. Asimismo, al analizar el Acuerdo controvertido, adoptó esencialmente los mismos argumentos del precedente, adicionando algunas consideraciones relativas a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, a las competencias en materia de seguridad pública de los municipios y entidades federativas, y al otorgamiento de facultades adicionales a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina.

4. Yo voté en contra de las consideraciones de la mayoría y por declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo, adaptando las razones que expresé en el estudio de la controversia constitucional 90/2020. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto de dicha controversia.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 91/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, Tomo II, enero de 2024, página 1283, con número de registro digital: 32108.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2022.

En la sesión celebrada el diez de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León,¹

¹ **Artículo 11.** El Ejecutivo del Estado por conducto de sus dependencias y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios en los Centros de Atención se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños:

"I. A un entorno seguro, afectivo y libre de violencia;

"II. Al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica;

"III. A la atención y promoción de la salud;



el cual establece que para prestar servicio en los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil **no se debe contar con antecedentes penales.**

El Tribunal Pleno invalidó el requisito por considerarlo sobreinclusivo y vulnerar el principio de igualdad y no discriminación, así como el derecho de acceso a un cargo o servicio público y a la libertad de trabajo.²

Razones de disenso

Considero que la norma que establece el requisito de no contar con antecedentes penales es válida porque tiene como propósito garantizar una protección más amplia al interés superior de la niñez, y esa finalidad resiste un análisis de proporcionalidad.

A mi juicio, este asunto presenta una problemática distinta a otros casos en los que hemos estudiado la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para ocupar cargos públicos, y que hemos emprendido ese estudio solamente a partir del derecho de acceso a un cargo, o derecho al trabajo o a la no discriminación.

"IV. A recibir la alimentación que les permita tener una nutrición adecuada;

"V. A recibir orientación y educación apropiada a su edad, orientadas a lograr un desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social hasta el máximo de sus posibilidades, así como a la comprensión y el ejercicio de sus derechos;

"VI. Al descanso, al juego y al esparcimiento;

"VII. A la no discriminación;

"VIII. A recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente y que cuente con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez;

"IX. A participar, ser consultado, expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y a que dichas opiniones sean tomadas en cuenta;

"X. A que el personal que esté encargado del cuidado y enseñanza en los Centros de Atención, cumplan con la capacidad académica y profesional, misma que deberán acreditar al momento de su contratación respectiva, para garantizar la eficiencia en el desarrollo y atención integral de niñas y niños;

"XI. Que el personal que labore en los Centros de Atención no cuente con antecedentes penales: y

"XII. Que todo el personal que labore en los Centros de Atención acredite buena salud, física y mental, por medio de certificado médico oficial con una vigencia de un año, al momento de regresar de alguna incapacidad deberá mostrar el alta."

² Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Javier Laynez Potisek y las Ministras Yasmín Esquivel Mosa, Loretta Ortiz Ahlf y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández votaron a favor. En contra: los Ministros Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales, así como la suscrita Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



Contar con antecedentes penales es un hecho cierto, un dato duro, pero exigir una constancia de que estos antecedentes no se poseen puede ser una medida extrema en algunas ocasiones, especialmente en una sociedad que pondera la reinserción social. Por ese motivo, el análisis de la necesidad de un requisito como el de no tener antecedentes penales **es casuístico** para mí. No es válido en todos los casos, ni tampoco es inválido en todos.

A mi manera de ver, en este caso es válida esa exigencia, pues resulta útil, suficiente y razonable para la protección del interés superior de la niñez. El legislador local busca asegurar, por esta vía, que las personas que participen en el cuidado de niños y niñas cuenten con un perfil **sin macula**, incluso para la absoluta tranquilidad de los familiares, quienes razonablemente esperan que el Estado se cerciore del profesionalismo e integridad ética de las personas que estarán a cargo de los menores.

Quienes tengan antecedentes penales pueden no laborar directamente con infantes o menores de edad, y ello no imposibilita su derecho al trabajo ni al emolumento. La restricción de que personas con antecedentes penales no atiendan de forma directa a menores es comprensible y justificada como parte de lo que el legislador local ideó para salvaguardar el interés superior de niños y niñas. No encuentro razón que justifique invalidar el requisito en cuestión, me parece que es un correcto ejercicio de arbitrio legislativo en la procuración de un bien superior y, en esa medida, resulta proporcional y por lo tanto constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 747, con número de registro digital: 31406.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de abril de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

