

150 ANIVERSARIO  
Semnario Judicial  
de la Federacin



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 3  
TOMO I**

Julio de 2021

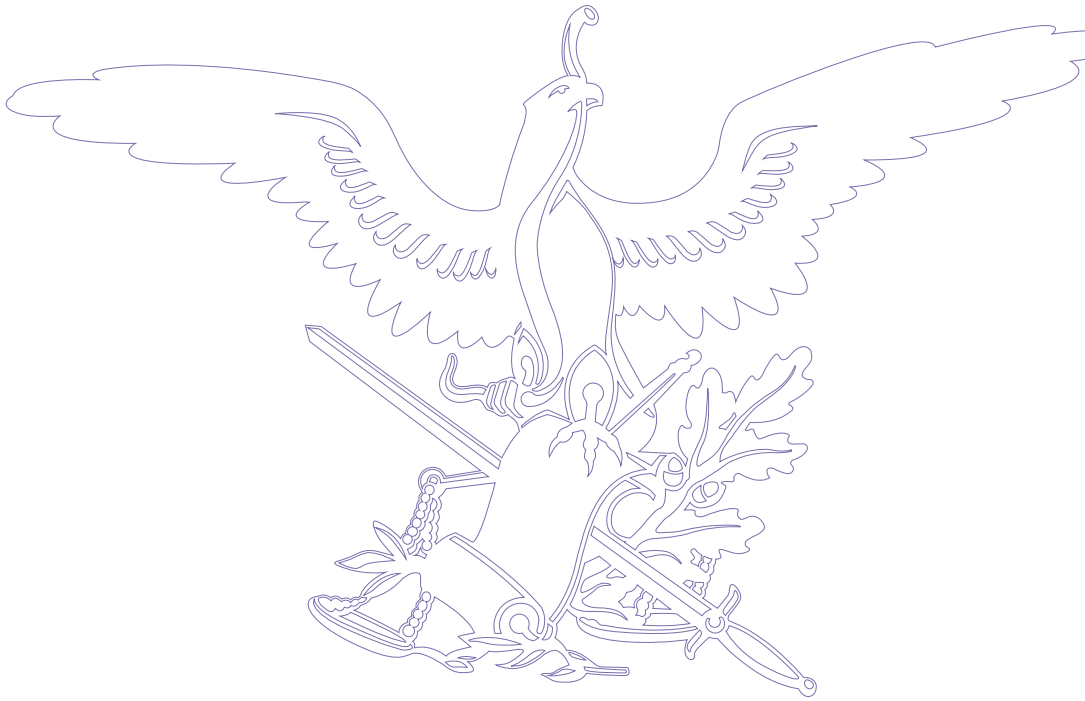
Pleno (1)



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 3**  
**TOMO I**

Julio de 2021

Pleno (1)

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
*Presidenta*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

## **SEGUNDA SALA**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministro Alberto Pérez Dayán





# CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	VII
Contenido .....	XIII
Advertencia .....	XVII
Épocas .....	XXVII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II) .....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II) .....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis .....

5

#### ■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....

415

## ■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 1571

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias ..... 1655

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 1663

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 1803

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 2191

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 2281

## ■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ Subsección 1

Pleno..... 2473

#### ■ Subsección 4

Comités..... 2479

### ■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal ..... 2493

## ■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis  
de Jurisprudencia y Aisladas..... 2509

Índice de Sentencias ..... 2527

Índice de Votos ..... 2539

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	2597
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	2643
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal .....	2645
Índice en Materia Constitucional.....	2647
Índice en Materia Penal .....	2651
Índice en Materia Administrativa.....	2655
Índice en Materia Civil.....	2663
Índice en Materia Laboral .....	2665
Índice en Materia Común.....	2669
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	2677
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2687
Índice de Ordenamientos .....	2699

## CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





## ADVERTENCIA



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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Sentencias y tesis respectivas, así como votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	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.	Sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaraciones generales de inconstitucionalidad.	Sentencias y, en su caso, votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<b>TESIS DEL PLENO Y LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN</b>		
<b>TIPO DE TESIS</b>	<b>ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE</b>	<b>EJEMPLOS</b>
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno:  <b>P./J. 1/2021 (11a.)</b>
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala:  <b>1a./J. 1/2021 (11a.)</b>
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala:  <b>2a./J. 1/2021 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
<b>TESIS AISLADAS</b>	La letra de la instancia.	Pleno:  <b>P. I/2021 (11a.)</b>
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala:  <b>1a. I/2021 (11a.)</b>
	El año de aprobación.	Segunda Sala:  <b>2a. I/2021 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

## TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p><b>PC.I.P. J/1 P (11a.)</b></p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p><b>PC.XXXIII.CRT. J/10 A (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis número uno en materia común del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p><b>PC.I.C.1 K (11a.)</b></p>

\* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.



## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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

## ÉPOCAS



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

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

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

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

**PRIMER PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

## UNDÉCIMA ÉPOCA

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





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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE DERIVEN, CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LAS AUTORIDADES FACULTADAS PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN U OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE APOYO O COMPENSACIÓN ECONÓMICA SUBSIDIARIA A VÍCTIMAS DE DELITOS LOCALES O FEDERALES. SE SURTE EN FAVOR DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 157/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 12 DE MAYO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. ENCARGADO DEL ENGROSE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: SANTIAGO J. VÁZQUEZ CAMACHO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo de dos mil veinte, emite la siguiente

#### Sentencia

Recaída a la **contradicción de tesis 157/2019**, denunciada por el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> que la declara existente y determina

---

<sup>1</sup> Por acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción y la radicó en el expediente



que prevalezca, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## I. Denuncia de la contradicción de tesis

1. Mediante escrito presentado el nueve de abril de dos mil diecinueve el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por la Primera Sala del Máximo Tribunal al resolver la contradicción de tesis 327/2016 y el emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 360/2018.<sup>2</sup>

## II. Competencia y legitimación

2. **Competencia.** El Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, pues se suscita entre criterios de dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>3</sup>

3. **Legitimación.** La denuncia proviene de parte legítima, en virtud de que fue formulada por un Ministro integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>4</sup>

## III. Criterios contendientes

4. A continuación, se precisarán el marco fáctico de los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes y los razonamientos dados por las Salas

---

157/2019 y turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y consultó a los órganos contendientes sobre la vigencia de sus criterios. Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de este Alto Tribunal confirmaron la vigencia de sus criterios. Finalmente, por proveído de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por integrada la contradicción de tesis y remitió el asunto a la Ministra ponente.

<sup>2</sup> Cuaderno de contradicción, hojas 2 a 10 (vuelta).

<sup>3</sup> Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción I, de la Ley de Amparo; artículo 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, último párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013.

<sup>4</sup> Artículo 227, fracción I, de la Ley de Amparo.



para sustentar su determinación, pues esos elementos son fundamentales para acotar la construcción del criterio de este Pleno.

### **1) Criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (contradicción de tesis 327/2016)**

#### **i) Antecedentes fácticos y consideraciones correspondientes al conflicto competencial 7/2016 resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**

5. Se promovió una demanda de amparo indirecto en la que se señaló como autoridad responsable a la Secretaría Técnica del Consejo de Atención y Apoyo para Víctimas del Delito para la Ciudad de México y, como acto reclamado, la falta de resolución del expediente formado con motivo de una solicitud de apoyo económico que presentó, así como la falta de notificación de dicha resolución.

6. El Juez Décimo Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México determinó que no le correspondía conocer del asunto, al considerar que el asunto debía conocerlo un Juez en materia administrativa. Por su parte, el Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México registró el asunto y decidió no aceptar la competencia planteada. Ante la devolución del asunto al Juez de Distrito en materia penal, éste presentó un conflicto competencial para que el Tribunal Colegiado en materia penal en turno lo resolviera.

7. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito conoció el conflicto competencial, lo registró y dictó resolución en la que consideró que el competente para conocer del juicio de amparo indirecto era el Juez Décimo Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

8. Entre otras consideraciones, dicho Tribunal Colegiado de Circuito estimó que el acto reclamado tenía su origen en una averiguación previa en la que el quejoso señaló tener el carácter de víctima, lo que a su vez suscitó que solicitara el apoyo económico. En este sentido, dado que el Juez competente debía determinar si al quejoso le asistía el carácter de víctima con que se ostentó en relación con el apoyo al que estimó tener derecho, determinó que el asunto tenía naturaleza penal.



## **ii) Antecedentes fácticos y consideraciones correspondientes al amparo en revisión 28/2016 resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

9. Se promovió una demanda de amparo indirecto en la que se señaló como autoridad responsable al Consejo de Atención y Apoyo para Víctimas del Delito de la Ciudad de México y, como acto reclamado, la falta de resolución del expediente formado con motivo de una solicitud de apoyo económico que presentó.

10. El Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto por razón de materia, al considerar que su conocimiento correspondía a un Juez de Distrito en materia penal. Por su parte, el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México registró el asunto y decidió no aceptar la competencia planteada. Ante la devolución del asunto al Juez de Distrito en materia administrativa, éste presentó un conflicto competencial para que el Tribunal Colegiado en materia administrativa en turno lo resolviera.

11. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito conoció el conflicto competencial, lo registró y dictó resolución en la que consideró que el competente para conocer del juicio de amparo indirecto era el Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

12. Entre otras consideraciones, dicho Tribunal Colegiado de circuito estimó que al sólo reclamarse la omisión de la dependencia no era necesario acudir a cualquier otra normatividad especial, penal o de alguna otra materia, máxime que no se analizaba la procedencia o no del apoyo económico, ni se reclamaba una ley o disposición general en materia penal o un acto que afectara la libertad personal, que importara peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional. Para el órgano colegiado, determinar si le asistía o no al quejoso el carácter con el que se ostentó en relación con el apoyo al que estimaba tener derecho era una cuestión de fondo que no incidiría para establecer si la autoridad responsable incurrió o no en la omisión reclamada. En este sentido, consideró que para determinar la procedencia del apoyo económico no era necesario analizar si asistía o no el carácter de víctima a la persona que lo solicitaba, sino únicamente si se cumplían o no los requisitos establecidos en ese precepto legal, por lo que el asunto tenía naturaleza administrativa.





### iii) Resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

13. Al resolverse la **contradicción de tesis 327/2016** el quince de noviembre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el beneficio denominado "apoyo económico" que la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal ofrece a las víctimas del delito está necesariamente vinculado con la existencia de un delito y con el procedimiento penal (averiguación previa y/o causa penal), pues es precisamente en esa instancia en la que se dilucidan todos los aspectos que giran en torno a un delito, como por ejemplo, la investigación para esclarecer las circunstancias en las que sucedió, la determinación de la persona o personas que probablemente lo cometieron, pero especialmente, el reconocimiento de quien resintió los efectos del delito: la víctima.

14. Luego, toda vez que para aspirar a obtener el apoyo económico que ofrece la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es requisito indispensable ser víctima de los efectos provocados por una conducta tipificada como delito y ese carácter se reconoce, en principio, en el procedimiento penal, entonces, es incuestionable que existe un vínculo estrecho con éste.

15. Concluyó que, al existir ese vínculo estrecho con el procedimiento penal, la omisión del Consejo de Atención y Apoyo para Víctimas del Delito de la Ciudad de México de pronunciarse respecto de una solicitud de apoyo económico, **debe considerarse un acto materialmente penal**, aunque formalmente proceda de una autoridad administrativa, puesto que esa omisión está conectada funcionalmente con la procedencia o improcedencia del apoyo en cuestión, y para emitir un pronunciamiento al respecto, es necesario que el procurador y el consejo, a partir del análisis de una averiguación previa y/o causa penal, emitan un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos, identifiquen a una persona como víctima u ofendido de los mismos al haber resentido un daño en el bien jurídico tutelado, examinen la magnitud e índole del daño en cuestión, y, entre otras cosas, constaten que ese daño no ha sido reparado por el imputado o que no existe una condena a la reparación del mismo; cuestiones que deben analizarse con base, precisamente, en la legislación sustantiva en materia penal.



16. Lo anterior revela que, si bien esa omisión no forma parte en sentido estricto del procedimiento penal (averiguación previa y/o causa penal), sí está estrechamente conectada con éste, porque **la procedencia del apoyo económico en cuestión es**, en el sentido precisado, **subsidiaria de la condena a la reparación del daño en un proceso penal**, depende de la denuncia de un hecho probablemente delictuoso, de la calificación de éste como tal, la identificación de la víctima u ofendido, del daño infligido y sus consecuencias, y de la inexistencia de una condena penal a la reparación del daño o de la reparación efectiva de éste por el imputado; es decir, la procedencia del apoyo económico a las víctimas del delito, depende de la formulación de una serie de juicios de naturaleza materialmente penal por parte del procurador y del consejo, por lo que, con base en el principio de especialidad, se justifica la necesidad de que esos actos sean conocidos por un Juez de Distrito en materia penal, ya que éste goza de la formación, especialidad y dominio de la materia penal, necesarias para resolver de manera más autorizada y con mayor prontitud la cuestión sometida a su jurisdicción.

17. En este sentido, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, concluyó que **competente conocer a un Juez de Distrito especializado en materia penal** del juicio de amparo en que se reclama la omisión de emitir opinión respecto de la solicitud de apoyo económico realizada por una víctima del delito, atribuible al Consejo de Atención y Apoyo para Víctimas del Delito de la Ciudad de México, porque ese acto debe estimarse de naturaleza penal, pues si bien es emitido formalmente por una autoridad administrativa, se emite en el contexto de un procedimiento que tiene como finalidad emitir un pronunciamiento sobre la procedencia de un apoyo económico que puede ser considerado, en el sentido precisado, subsidiario de la pena pecuniaria a la reparación del daño, procedencia que debe determinarse con base en un análisis jurídico de los hechos correspondiente materialmente a la materia penal, pues debe basarse en la legislación sustantiva penal y en el examen de las constancias del procedimiento penal respectivo (averiguación previa y/o causa penal).

18. Dichas consideraciones dieron lugar a la **jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.)** siguiente:<sup>5</sup>

<sup>5</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.)**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 281 «con número de registro digital



"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL CONSEJO DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO DEL DISTRITO FEDERAL DE EMITIR OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE UNA SOLICITUD DE APOYO ECONÓMICO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO COMPETENTE PARA CONOCER DE MATERIA PENAL. El trámite que se sigue para lograr el pronunciamiento del citado consejo, respecto de la procedencia o improcedencia de conceder un apoyo económico está vinculado con el procedimiento penal, al menos, en un aspecto: la identificación de la víctima, pues esa calidad que, en principio, se reconoce en aquél, es además indispensable para poder ser beneficiario de las prerrogativas que concede la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito del Distrito Federal. Con base en lo anterior, se concluye que la omisión del Consejo de pronunciarse al respecto debe considerarse un acto materialmente penal, aunque formalmente proceda de una autoridad administrativa, puesto que esa omisión está conectada funcionalmente con la procedencia o improcedencia del apoyo en cuestión, y para emitir un pronunciamiento al respecto, es necesario que, a partir del análisis del proceso penal, se emita un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos, se identifique a una persona como víctima u ofendida de los mismos al haber resentido un daño por la afectación del bien jurídico tutelado, se examinen la magnitud e índole del daño en cuestión, y, entre otras cosas, se constate que ese daño no ha sido reparado por el imputado o que no existe una condena a la reparación del mismo; cuestiones que deben analizarse con base, precisamente, en la legislación sustantiva en materia penal. Por lo tanto, si el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación atribuye competencia con base en la naturaleza penal de los actos, al margen del carácter formal de la autoridad emisora, y atendiendo al principio de especialidad que reserva la competencia de los asuntos en función de los requerimientos de especialización por materia para juzgarlos, se concluye que el Juez de Distrito competente para conocer de ese acto es el especializado en materia penal. Sin que obste que la omisión sea un acto formal, pues no hay ninguna razón para descontextualizar el acto y atribuir la competencia a un Juez de Distrito especializado en distinta materia del que debe conocer del pronunciamiento que finalmente se emita; ni

---

2015690». **Contradicción de tesis 327/2016**, resuelta el 15 de noviembre de 2017 por unanimidad de cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández.



tampoco obsta el hecho de que la procedencia del apoyo económico no dependa de la identificación y condena del perpetrador, porque, en cualquier caso, sí depende de la constatación de la existencia de un delito, de la víctima u ofendido, y de la existencia del daño causado y sus características; lo que requiere de un juicio o análisis materialmente penal. Conclusión que no prejuzga sobre la procedencia del amparo en cada caso concreto."

## **2) Criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (contradicción de tesis 360/2018)**

### **i) Antecedentes fácticos y consideraciones correspondientes al amparo en revisión 131/2018 resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

19. Los padres de uno de los civiles fallecidos en un enfrentamiento entre civiles armados y elementos de la Policía Federal acontecido en el Estado de Michoacán presentaron ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a que se refiere la Ley General de Víctimas, por violación a los derechos humanos cometida por autoridades federales.

20. Dichas personas promovieron juicio de amparo indirecto ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (Juzgado Sexto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco al resolver la Segunda Sala la contradicción de criterios), en el que reclamaron de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas la omisión de resolver la solicitud de acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previsto en la Ley General de Víctimas, en su calidad de víctimas indirectas.

21. El Juez de Distrito en materia administrativa dictó la sentencia que concedió el amparo por violación al artículo 17 de la Constitución General, dado que se consideró una efectiva dilación en la resolución del expediente administrativo, pues ya había transcurrido en exceso el plazo para su integración y resolución (veinte días hábiles).

22. Inconforme con esa sentencia, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión ante el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa



del Tercer Circuito, fallado el cuatro de octubre de dos mil dieciocho en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

23. El Tribunal Colegiado de circuito sustentó su competencia material (e indirectamente la de los Juzgados de Distrito en materia administrativa) considerando que: **i)** la solicitud de acceso a los recursos del fondo no se limitaba a resarcir únicamente a las "víctimas del delito", sino a las "víctimas de cualquier otra violación de derechos humanos", como lo son las cometidas en materia de salud, educación y asistencia social, las cuales incumben al ámbito administrativo; **ii)** las determinaciones de las comisiones respecto a cualquier pago, compensación o reparación de daño tendrán el carácter de resoluciones administrativas definitivas, y; **iii)** las funciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas derivan de la administración pública federal conforme al artículo 2 del Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

#### **ii) Antecedentes fácticos y consideraciones correspondientes al amparo en revisión 22/2018 resuelto por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

24. Los hijos de uno de los civiles fallecidos en el enfrentamiento entre civiles armados y elementos de la Policía Federal acontecido en el Estado de Michoacán presentaron ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas el acceso a los recursos del fondo de ayuda, asistencia y reparación integral a que se refiere la Ley General de Víctimas, por violación a los derechos humanos cometida por autoridades federales.

25. Dichas personas promovieron juicio de amparo indirecto ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el que reclamaron de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas la omisión de resolver la solicitud de acceso al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral previsto en la Ley General de Víctimas, en su calidad de víctimas indirectas.

26. El Juez de Distrito en materia administrativa dictó la sentencia que concedió el amparo por violación a los artículos 17 de la Constitución Federal y 148 de la Ley General de Víctimas, dado que se consideró una efectiva dilación en la resolución del expediente administrativo, pues ya había transcurrido en exceso el plazo para su integración y resolución (veinte días hábiles).



27. Inconforme con la anterior determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión en el que el Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y determinó que era competente para conocer del juicio de amparo un Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

28. El Tribunal Colegiado de Circuito sustentó que la competencia material correspondía a los Juzgados de Distrito en materia penal considerando que: **i)** con base la jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL CONSEJO DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO DEL DISTRITO FEDERAL DE EMITIR OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE UNA SOLICITUD DE APOYO ECONÓMICO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO COMPETENTE PARA CONOCER DE MATERIA PENAL.", aplicada por analogía, la competencia para conocer de la demora de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en resolver el procedimiento de acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que establece la Ley General de Víctimas, corresponde a los Jueces de Distrito en materia penal, pues se trata de un derecho a favor de las víctimas del delito; **ii)** lo anterior, sin dejar de advertir que la omisión es atribuible a una autoridad administrativa, dado que lo relevante es que estaba funcionalmente conectada con la finalidad del procedimiento, a saber, determinar la procedencia o no del apoyo económico a una víctima de un delito, por lo que se estima recomendable, en función del principio de especialidad, concentrar el conocimiento de cualquier acto de ese procedimiento a la jurisdicción penal, y; **iii)** lo anterior, sin obviar el hecho de que la procedencia del apoyo sea independiente a la identificación del perpetrador del delito y a su procesamiento y/o condena, porque finalmente todo se vincula con la constatación de la existencia de un delito, de su víctima u ofendido y de la existencia de un daño causado por aquél, lo que requiere de un juicio o análisis materialmente penal.

### **iii) Resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

29. Al resolver la **contradicción de tesis 360/2018** el seis de febrero de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Alto Tribunal partió de la premisa de que las normas en análisis de la Ley General de Víctimas son de **contenido eminentemente administrativo**, en la medida que regulan un procedimiento



ante autoridad diversa de la judicial dirigido a obtener una indemnización o medidas de reparación por parte del Estado, derivado del reconocimiento de la calidad de víctima.

30. Asimismo, consideró que, para determinar si un asunto tiene una connotación penal, debe tomarse en cuenta si emana o de algún modo se relaciona con un procedimiento penal o con actos que afecten la libertad personal –salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, o que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos en el artículo 22 constitucional–; siendo que, si ninguna de esas cuestiones se regula por virtud del procedimiento en análisis previsto en la Ley General de Víctimas, es evidente que, por sí mismo considerado, **no tienen un componente penal** que lleve a concluir que se ubican en el supuesto previsto en el anteriormente transcrito artículo 51, fracciones I o III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

31. Al respecto, precisó que, para emitir un pronunciamiento sobre la procedencia de una indemnización o una medida de reparación en términos del procedimiento de acceso al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, **no se hace un reexamen del proceso penal**, no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos ni se constata su comisión, no se analizan elementos del tipo ni se califica la gravedad del delito y tampoco se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda más bien en manos de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos.

32. También advirtió que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se limita a apreciar los términos en que declaró la comisión del delito –si fue grave o no– y, desde luego, las condiciones en que se reconoció la calidad de víctima –si se menoscabó su libertad o sufrió un deterioro en su integridad física o mental– y, a partir de ahí, analiza aspectos específicos ordenados por la Ley General de Víctimas, a saber, la condición socioeconómica de la víctima, la repercusión del daño en la vida familiar, la posibilidad o imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño, el número y edad de dependientes económicos y los recursos disponibles del fondo; **aspectos que no son de naturaleza esencialmente penal** y que, por ende, no se vinculan con un conocimiento especializado en esa materia.



33. Por otra parte, sostuvo que no debe soslayarse que el procedimiento administrativo no sólo puede tener como origen la declaración de víctima derivada de un delito, **sino también por virtud de una violación de derechos fundamentales por parte de la autoridad federal**, lo que revela todavía más que no existen elementos suficientes para considerar una connotación penal, pues resultaría inviable hacer una segmentación de estos dos supuestos y, por ende, hacer depender la naturaleza de ese procedimiento del hecho origen de la calificación de víctima, y no de sus características propias.

34. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que, dado que el procedimiento de acceso al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral está inmerso en la materia administrativa no sólo porque se sustancia ante una autoridad distinta de la judicial, sino porque tiene como finalidad dilucidar un aspecto con sustancia administrativa, es claro que la omisión o dilación en el dictado de su resolución definitiva constituye un acto respecto del que es competente para conocer el Juez de amparo en materia administrativa, colmándose los supuestos del artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber: **i)** analizarse la legalidad de un acto de autoridad administrativa y de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden y **ii)** tratarse de un acto distinto de la autoridad judicial que no deriva de la aplicación de normas generales en materia penal.

35. Dichas consideraciones dieron lugar a la **jurisprudencia 2a./J. 44/2019 (10a.)** siguiente:<sup>6</sup>

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL RÉGIDO POR LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SE SURTE EN

<sup>6</sup> **Jurisprudencia 2a./J. 44/2019 (10a.)**. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1783 «con número de registro digital 2019490». **Contradicción de tesis 360/2018**, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.





FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. El procedimiento referido es de naturaleza administrativa, no sólo porque se sigue ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, sino también porque su materia se vincula con una cuestión de tipo administrativo, a saber, determinar si procede o no y en qué medida el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, sobre lo cual no existe un componente penal. No es óbice que uno de los supuestos del reconocimiento de la calidad de víctima pueda ser la existencia de un delito, ya que para emitir el pronunciamiento correspondiente no se hace un reexamen del proceso penal, no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos ni se constata su comisión, no se analizan elementos del tipo ni se califica la gravedad del delito y tampoco se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda en manos, más bien, de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos de manera previa, mientras que a la comisión indicada corresponde analizar aspectos específicos ordenados por la Ley General de Víctimas, a saber, la condición socioeconómica de la víctima, la repercusión del daño en la vida familiar, la posibilidad o imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño, el número y edad de los dependientes económicos y los recursos disponibles del fondo; aspectos que no son de naturaleza esencialmente penal y que, por ende, no se vinculan con un conocimiento especializado en esa materia. Por tanto, se concluye que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto consiste en la omisión o dilación en el dictado de la resolución definitiva en ese procedimiento la competencia para conocer de aquél se surte en favor de un Juez de Distrito en materia administrativa, pues se actualizan los supuestos del artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, se trata del análisis de la legalidad de un acto de autoridad administrativa y de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden, en el que no se aplican normas generales en materia penal."

#### IV. Existencia de la contradicción

36. La intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –y de los Plenos de Circuito– se justifica por la necesidad de unificar criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.



37. Así, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.<sup>7</sup>

38. De lo anterior se desprende que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

i) Que los tribunales o Salas contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de una práctica interpretativa, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

ii) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

<sup>7</sup> Esto tiene fundamento en lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital 164120» de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". De esa misma contradicción derivó la tesis aislada P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital 166996» de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Este criterio interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, «con número de registro digital 190000» cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

En desarrollo al nuevo criterio plenario, esta Primera Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis. Ver jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, «con número de registro digital 165076» cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."



iii) Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorios, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

### 1) Ejercicio interpretativo o arbitrio judicial

39. Ambas Salas realizaron un ejercicio interpretativo a efecto de determinar la competencia por materia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, cuando el acto reclamado consistiera en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos económicos a víctimas de delitos locales o federales.

40. En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 327/2016**, sostuvo esencialmente que, dado que la decisión sobre la procedencia del otorgamiento de los apoyos económicos conforme a la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal está vinculada con un procedimiento penal, la omisión o dilación de entregarlos debe considerarse un acto materialmente penal (al deberse identificar a la víctima, la magnitud del daño o si el daño ha sido reparado por el imputado, entre otras cuestiones). Por tanto, dicho acto reclamado debe ser conocido por el Juez de Distrito competente especializado en materia penal, aunque la autoridad facultada para otorgarlos sea administrativa y no ministerial.

41. Por su parte, la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 360/2018**, consideró esencialmente que, pese a que la decisión sobre la procedencia del otorgamiento de las compensaciones económicas conforme a la Ley General de Víctimas está vinculada con un procedimiento penal, la omisión de entregarlos debe considerarse un acto administrativo sobre el cual no hay un componente penal (no se identifica a la víctima, no se analizan los elementos del tipo delictivo ni se califica la gravedad del delito, entre otras cuestiones). Por tanto, dicho acto reclamado debe ser conocido por el Juez de Distrito competente en materia administrativa.

42. A la luz de lo expuesto, es dable concluir que ambos órganos colegiados llevaron a cabo un ejercicio interpretativo que resulta suficiente para tener por colmado el primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis.



## 2) Punto de toque

43. Por otra parte, este Pleno considera que el segundo requisito relativo al punto de toque también queda cumplido en el presente caso, puesto que los ejercicios interpretativos realizados por las Salas contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica: establecer la competencia por materia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, y consecuentemente, la de los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver los medios de impugnación que deriven de tal juicio, cuando el acto reclamado consista en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a **víctimas de delitos locales o federales**.

44. Cabe precisar que la **contradicción de tesis 360/2018** resuelta por la Segunda Sala surgió por la contienda entre tesis provenientes de amparos en revisión en los cuales el acto reclamado consistió en la omisión de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de darles el acceso a los recursos del fondo de ayuda, asistencia y reparación integral a que se refiere la Ley General de Víctimas, por violación a los derechos humanos cometida por autoridades federales.<sup>8</sup>

45. Sin embargo, la Segunda Sala, además de pronunciarse sobre el dar acceso de esos recursos a las víctimas por violación a derechos humanos, también realizó un análisis frontal respecto de las **víctimas derivado de la comisión de un delito**.<sup>9</sup> Por tanto, este Tribunal Pleno estima que existe un punto de toque que hace existente la presente contradicción de tesis, ya que las particularidades de los asuntos de los que derivó la tesis de la Segunda Sala no fueron determinantes para sustentar su criterio en lo referente a las víctimas como consecuencia de un delito.

46. Finalmente, se advierte que **no existe punto de toque** respecto a la cuestión relativa a la competencia por materia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, cuando el acto reclamado consista en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de compensaciones económicas a **víctimas de violaciones a derechos hu-**

<sup>8</sup> *Supra* párrafos 15 y 18.

<sup>9</sup> Véase párrafo 41 de la resolución dictada para resolver la contradicción de tesis 360/2018.



**manos**, ya que dicha cuestión no fue abordada por la Primera Sala al resolver la **contradicción de tesis 327/2016** debido a que la materia de la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal son sólo las víctimas del delito.

### 3) Contradicción de criterios

47. Este Pleno advierte que la contradicción debe analizarse en un estudio de fondo. Según lo expuesto, se considera que la problemática a resolver en el presente asunto consiste en responder la siguiente cuestión: ¿cuál es la competencia por materia para conocer del juicio de amparo indirecto y medios de impugnación que de éste deriven, cuando el acto reclamado sea la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales?

48. Ahora bien, este Pleno advierte que no está impedido de conocer la contradicción de criterios planteada pese a que la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal **haya sido abrogada** al haber entrado en vigor el veinte de febrero de dos mil dieciocho la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

49. Lo anterior, debido a que, cuando se abroga alguno de los ordenamientos legales que interpretaron los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de este Alto Tribunal y que los llevó a conclusiones discrepantes, pero se emita uno nuevo que **contenga sustancialmente los mismos preceptos** que fueron interpretados, la contradicción de tesis denunciada no debe declararse inexistente, ya que, además de subsistir la divergencia de criterios que requiere ser superada a través de un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Plenos de Circuito, el criterio que prevalezca tendrá un efecto útil al poder ser aplicado a casos subsecuentes.

50. En efecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal resolvió la **contradicción de tesis 327/2016** y emitió la jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.) con base en el estudio de diversas normas de la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal que fue abrogada.



51. Sin embargo, la nueva Ley de Víctimas para la Ciudad de México prevé, de manera sustancialmente similar a la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal, la existencia de una autoridad que, en última instancia determina el apoyo que corresponde a las víctimas del delito, a saber, la **Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México** (Comisión de Víctimas) que está a cargo del Fondo de la Ciudad de México,<sup>10</sup> así como la existencia de un **Comité Interdisciplinario Evaluador** ante el que las víctimas o sus representantes presentan las solicitudes para acceder a los recursos del Fondo de la Ciudad de México.<sup>11</sup>

52. La nueva ley prevé que las solicitudes de las víctimas que se presenten para acceder a los recursos del Fondo de la Ciudad de México se atenderán considerando: **i)** su condición socioeconómica; **ii)** la naturaleza del hecho victimizante y los daños ocasionados en su esfera jurídica; **iii)** la repercusión del daño en la vida familiar; **iv)** la imposibilidad de obtener un ingreso lícito; **v)** el nú-

<sup>10</sup> **Artículo 135.** Con el fin de lograr una atención integral hacia las víctimas, la Comisión de Víctimas contará con un Comité Interdisciplinario Evaluador, que es el área encargada de emitir opiniones técnicas sobre la inscripción de las solicitudes de las víctimas al registro y de elaborar los proyectos de compensación subsidiaria para que sean aprobados, en su caso, por la Comisión de Víctimas. Son atribuciones del Comité Interdisciplinario Evaluador:

"**I.** Recibir solicitudes y elaborar los dictámenes de ingreso al registro y emitir las constancias respectivas;

"**II.** Solicitar a las víctimas, sus familiares, dependencias e instituciones, el esclarecimiento de aspectos dudosos que se adviertan en las solicitudes de inscripción de víctimas al registro;

"**III.** Solicitar a las dependencias e instituciones del Sistema de Atención, información complementaria sobre las características del hecho victimizante, a efecto de integrar de manera completa la información que se incorporará al registro;

"**IV.** Elaborar los dictámenes de negativa de ingreso al registro y, en su caso, los de cancelación del mismo, así como emitir las constancias respectivas; y,

"**V.** Analizar la información de las declaraciones, solicitud de inscripción y el expediente de la víctima respecto del hecho victimizante, y remitirla a las personas titulares de la Asesoría Jurídica, de la Asesoría en materia penal y del registro, para que adopten las acciones conducentes por cuanto a medidas de asistencia y atención, así como a reparación integral."

<sup>11</sup> **Artículo 159.** Para acceder a los recursos del Fondo de la Ciudad de México, la víctima, por sí o a través de su representante legal, o asesora o asesor jurídico, deberá presentar su solicitud ante el Comité Interdisciplinario Evaluador, en términos del artículo 135. Las medidas establecidas, deberán ser acordadas con la víctima antes de resolverse a su favor.

Las resoluciones del Comité Interdisciplinario Evaluador serán impugnables en los términos que señale el reglamento.



mero y la edad de los dependientes económicos; **vi)** el enfoque diferencial, y; **vii)** los recursos disponibles en el Fondo de la Ciudad de México.<sup>12</sup>

53. Respecto a las víctimas de delitos, la nueva ley establece que la Comisión de Víctimas determinará el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del Fondo de la Ciudad de México.<sup>13</sup> Para determinar ello se prevé lo siguiente:

**"Artículo 66.** Para que la víctima pueda tener derecho a la compensación subsidiaria, deberá manifestar que no ha sido reparada, exhibir todos los elementos de prueba a su alcance que lo demuestren y presentar sus alegatos. Los elementos de prueba, podrán ser, entre otros:

**"I.** Las constancias de las que se desprenda, que las circunstancias de hecho hacen imposible la formulación de la imputación, en la carpeta de investigación, con o sin detenido;

**"II.** La sentencia firme de la autoridad judicial competente, en la que se señalen los conceptos a reparar. En el incidente o expediente respectivo, la reparación obtenida y como consecuencia de ello, los conceptos que el sentenciado no pudo reparar; o,

**"III.** La resolución emitida por autoridad competente o la Comisión de Derechos Humanos, de donde se desprenda que no ha obtenido la reparación del daño, de la persona directamente responsable de satisfacerla."

**"Artículo 67.** La Comisión de Víctimas fijará el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del Fondo de la Ciudad de México, en términos de la ley general y esta ley, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:

**"I.** La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído a la acción de la justicia, haya muerto, desaparecido o se haya aplicado un criterio de oportunidad;

<sup>12</sup> Artículo 160 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

<sup>13</sup> Artículo 58 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.



"II. La resolución firme emitida por la autoridad judicial; y,

"III. La gravedad del daño sufrido. ..."

54. Como se observa, al igual que en la ley abrogada, la **compensación como el apoyo tiene una naturaleza subsidiaria** respecto de la condena a la reparación del daño como consecuencia del delito, en el sentido de que esa compensación tiene como finalidad atemperar el daño producido por el delito y es improcedente cuando se logre, en el procedimiento penal, la condena a esa pena pecuniaria y cuando se haya efectuado ya la reparación por el imputado.

55. Asimismo, la compensación que otorgue la Comisión de Víctimas se basa en diversas consideraciones, como lo son la naturaleza del hecho victimizante o la gravedad de los daños ocasionados en la esfera jurídica de la víctima, de manera similar al apoyo determinado por el procurador general de Justicia del Distrito Federal conforme a la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal.

56. Por otra parte, este Pleno observa que la nueva Ley de Víctimas para la Ciudad de México es muy similar a la Ley General de Víctimas que analizó la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la **contradicción de tesis 360/2018** e, incluso, remite a ella. Ello debido a que a la Comisión de Víctimas de la nueva ley local tiene facultades análogas a las de la Comisión Ejecutiva de la ley general que determina las compensaciones subsidiarias, y el Comité Interdisciplinario Evaluador de la ley local también es similar al Comité Interdisciplinario previsto en la ley general.

57. En suma, las normas contenidas en la nueva Ley de Víctimas para la Ciudad de México no varían sustancialmente de las contenidas en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal e, incluso, se asemejan al contenido normativo de la Ley General de Víctimas. Por ende, este Pleno no estaría impedido para estudiar el fondo de la contradicción de criterios planteada, al subsistir la cuestión a resolverse y el criterio que prevalezca poder ser aplicado a casos subsecuentes donde deba determinarse a qué Juez de Distrito, en razón de la materia, le compete conocer omisiones o dilaciones en el dictado de resoluciones para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos tanto locales como federales.





58. Además, se estima que, pese a que haya sido abrogada la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal, las solicitudes de otorgamiento de apoyos económicos a víctimas del delito presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México podrían ser analizadas conforme a dicho marco jurídico, lo cual robustece la necesidad de resolver la presente contradicción de criterios.

59. Al respecto, este Pleno estima que resulta aplicable, por analogía, la **tesis aislada P. VIII/2001**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA.", que establece que no es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>14</sup>

60. Al igual que en la hipótesis prevista en la tesis aislada anterior, en el presente caso la nueva Ley de Víctimas para la Ciudad de México y la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal **comparten el mismo contenido sustancial**, subsistiendo la divergencia de criterios, por lo que, como se concluyó, el criterio que prevalezca tendrá un efecto útil al poder ser aplicado a casos subsecuentes en el ámbito local.

61. Por otra parte, se advierte que, aunque los criterios discrepantes se hayan fundamentado en **normas de dos leyes distintas**, este Pleno estima que esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, ya que si del examen de los preceptos para definir el criterio contradictorio se deriva que **mantienen idéntico o coincidente contenido jurídico**, resulta necesario preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico na-

<sup>14</sup> **Tesis P. VIII/2001**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 322 «con número de registro digital 189999».



cional a efecto de fijar su verdadero sentido y alcance y garantizar la seguridad jurídica.<sup>15</sup>

## V. Estudio de fondo

62. En términos del artículo 94, párrafo quinto,<sup>16</sup> de la Constitución Federal, la competencia de los órganos jurisdiccionales de amparo se atribuirá a través de la legislación ordinaria. En relación con la competencia de los Juzgados de Amparo especializados en Materia Penal y Administrativa, los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen:

**"Artículo 51.** Los Jueces de Distrito de amparo en **materia penal** conocerán:

**"I.** De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen

<sup>15</sup> En términos similares, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente en la tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1194 «con número de registro digital 2009829», de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES. La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia."

<sup>16</sup> "Artículo 94. ...

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece."



peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados o imputados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**"Artículo 52.** Los Jueces de Distrito en **materia administrativa** conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;



"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y,

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

63. Como puede observarse, tanto los Jueces de Distrito en materia penal como en materia administrativa tienen atribuciones para conocer de juicios de amparo contra leyes, pero su competencia se define en atención a la naturaleza de la norma reclamada, puesto que sólo pueden pronunciarse respecto de leyes que versan sobre su especialización.

64. En cuanto a los juicios de amparo en los que se reclamen actos de autoridad distinta de la judicial, su conocimiento estará a cargo de los Jueces de amparo en materia administrativa, específicamente cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto regido por normas de contenido administrativo; mientras que los Jueces de amparo en materia penal se harán cargo de actos que, aun cuando provengan de autoridad distinta de la judicial, impliquen la aplicación de normas generales en materia penal.

65. Por lo que hace a los juicios en los que se impugnen actos que afecten la libertad personal, su conocimiento corresponderá a los Jueces en materia penal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, ya que en tales casos serán competentes los Jueces en materia administrativa.



66. De tal suerte, se advierte que, para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por ello, para definir la competencia por razón de materia para conocer de los juicios de amparo indirecto –y de los recursos que se interpongan dentro de éstos– en los que se reclame la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales, debe atenderse a la naturaleza de tal acto reclamado y de la autoridad responsable, sin que se pueda fijar en atención a los argumentos que hagan valer las partes. Apoya a lo anterior, las jurisprudencias 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.) de la Segunda Sala, de rubros y textos siguientes:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."<sup>17</sup>

"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y

<sup>17</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412 «con número de registro digital 167761».



DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 79/2015, en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de 3 votos interrumpió el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) (\*). Así, actualmente, para establecer la competencia por materia de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia, debe atenderse tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia."<sup>18</sup>

67. En ese sentido, este Pleno estima que la omisión o dilación de las autoridades competentes para pronunciarse sobre una solicitud de acceso a los fondos de compensación regulados en la Ley General de Víctimas y en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal cuando se trate de víctimas del delito, es un acto de naturaleza administrativa debido a las consideraciones que a continuación se exponen.

68. Desde mil novecientos noventa y tres la Constitución General establece la reparación del daño derivado del delito como un derecho (garantía) de las víctimas u ofendidos.<sup>19</sup> Esta modificación al artículo 20 constitucionalizó los pri-

<sup>18</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1689 «con número de registro digital 2010317».

<sup>19</sup> Con anterioridad a la reforma de 1993, el artículo 20 de la Constitución Federal únicamente contenía el catálogo de garantías a favor del acusado en los juicios del orden criminal, sin aludir a derecho alguno de la víctima u ofendido del delito.

Con el decreto de reforma se adicionó el último párrafo de la norma constitucional citada, en el que se estableció el primer catálogo de garantías de la víctima u ofendido del delito, conforme al texto siguiente:

"En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes".

Por otra parte, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder de Naciones Unidas en 1985, definía a las "víctimas" como "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder". Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.



meros derechos de la víctima, la cual empieza a tener mayor relevancia dentro del proceso penal. Si anteriormente su actuación era nula y la reparación del daño era una exigencia exclusiva del Ministerio Público a favor de la víctima, ahora constituye un derecho.<sup>20</sup>

69. En el año dos mil, la Constitución General sufrió una reforma en su artículo 20 que implicó la clarificación de la norma mediante la introducción de un apartado específico que estableció los derechos de la víctima u ofendido del delito y amplió las garantías que debían consagrarse a su favor, con el propósito de que tuviera la posibilidad real de ejercer plenamente sus derechos, tanto en la averiguación previa como en el proceso penal. Además, se derogó el último párrafo adicionado con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, y se agrupó el contenido del precepto como apartado "A" –en el que se prevén las garantías del acusado– y adicionó el apartado "B" con los derechos de la víctima u ofendido del delito.<sup>21</sup>

70. En ese contexto se publicó la **Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal** en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinti-

<sup>20</sup> Véase Esparza Martínez, Bernardino, *La reparación del daño*, INACIPE, 2015, página 178.

<sup>21</sup> Así se advierte del precepto en comento:

**"Artículo 20.** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: ...

**"B. De la víctima o del ofendido:**

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

"V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y,

"VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio."



dós de abril de dos mil tres con el objeto garantizar a la víctima u ofendido del delito el goce y ejercicio de los derechos y las medidas de atención y apoyo que les confiere la propia ley.

71. Posteriormente, en dos mil ocho se vuelve a reformar el artículo 20 de la Constitución General en cuanto al reconocimiento de la víctima u ofendido para intervenir en el proceso penal, como parte dentro del sistema procesal acusatorio para dar oportunidad a la implementación de las adecuaciones legales y de operatividad necesarias, bajo el conjunto de derechos reconocidos, ubicados precisamente en el apartado "C", en el que se comprende con el mismo el alcance y amplitud, del derecho de intervención activa en las diversas etapas procedimentales:

**"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

**"A.** De los principios generales:

**"I. El proceso penal tendrá por objeto** el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, **procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;**

"...

**"C.** De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

**"IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, **el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.**

**"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;**





"...

72. Con motivo de la reforma constitucional en materia penal de dos mil ocho, diversas sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano,<sup>22</sup> la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once<sup>23</sup> y las interpretaciones de algunos tratados internacionales por diversos organismos internacionales,<sup>24</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece la **Ley General de Víctimas** con el objeto de "[r]econocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos protegidos en ella, en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos".<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Las sentencias de la Corte IDH en los *Casos Castañeda Gutman, González y otras ("Campo Algodonero") y Radilla Pacheco resueltos en 2008 y 2009 condenaron por primera vez al Estado Mexicano a reparar integralmente a las víctimas de violaciones a derechos humanos. Véase Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.*

<sup>23</sup> El artículo 1o. constitucional reformado en dos mil once prevé la obligación del Estado de reparar violaciones a derechos humanos. Asimismo, conforme a lo resuelto en la **contradicción de tesis 293/2011**, el derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos adquirió rango constitucional dado que éste está previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Resalta, por ejemplo, la Observación General No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados partes" del Comité contra la Tortura en la que se establece un concepto amplio de reparación que abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición y se refiere a todas las medidas necesarias para obtener reparaciones por el incumplimiento de la convención".

<sup>25</sup> **Artículo 2.** El objeto de esta ley es:

**"I.** Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos; ..."



73. En dos mil catorce y en dos mil diecisiete, la Ley General de Víctimas fue reformada, concediendo su régimen transitorio un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del decreto, para que las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizaran las modificaciones legislativas y presupuestales.<sup>26</sup>

74. Conforme a ese régimen transitorio, la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal fue abrogada por la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho.

75. Es importante destacar que la Ley General de Víctimas vino a ampliar el concepto de "víctimas", de manera que no sólo fueran reparadas las "víctimas del delito" sino también las "víctimas de violaciones a derechos humanos". Además, su artículo 4<sup>27</sup> contempla la existencia de víctimas directas e indirectas,<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Desde 2013 se previó ese plazo de ciento ochenta días, siendo muy pocas las entidades federativas que adoptaron su normativa al régimen previsto en la ley general.

<sup>27</sup> **Artículo 4.** Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

"Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

"La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

"Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos."

<sup>28</sup> La Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal en su artículo 9 prevé una clasificación similar para efectos de la reparación del daño, de la manera siguiente:

**Artículo 9.** ...

"Para los efectos de la reparación del daño, cuando la víctima del delito haya fallecido o padezca lesiones transitorias o permanentes que impliquen pérdida o disminución de sus facultades físicas o mentales, a consecuencia de la conducta tipificada como delito, se considerarán también como ofendidos al cónyuge, concubino, socio de convivencia, así como sus dependientes económicos,



definiendo a las primeras como "aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la **comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**", y a las segundas como "los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella".

76. Para entender el alcance de los hechos que generan la calidad de víctima, se debe tomar en cuenta que el artículo 6, fracciones VII y XXI,<sup>29</sup> del mismo ordenamiento establece que deberá entenderse: i) por delito el "acto u omisión que sancionan las leyes penales", y ii) por violación de derechos humanos "todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas".

77. Por su parte, el artículo 110 dispone que el reconocimiento de la calidad de víctima por alguna de las autoridades a que refiere el propio artículo permite a la víctima acceder a los recursos del fondo de ayuda, asistencia y reparación integral (que tiene "por objeto brindar los recursos de ayuda y la **reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos**"),<sup>30</sup> de conformidad con lo previsto en la misma Ley Gene-

---

herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio y demás disposiciones aplicables."

<sup>29</sup> **Artículo 6.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

**VII.** Delito: Acto u omisión que sancionan las leyes penales; ...

**XXI.** Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público."

<sup>30</sup> **Artículo 130.** El fondo tiene por objeto brindar los recursos de ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.

"La víctima podrá acceder de manera subsidiaria al fondo en los términos de esta ley, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten."



ral de Víctimas y en su reglamento. El texto de la disposición en comento se transcribe a continuación:

**"Artículo 110.** El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

"I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;

"II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;

"III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;

"IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;

"V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;

"VI. La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;

"VII. La Comisión Ejecutiva; y,

"VIII. El Ministerio Público.

"El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la presente ley y en el reglamento."

78. De acuerdo con el artículo transcrito, el reconocimiento de la calidad de víctima puede derivar de la comisión de un delito o de la declaración de violaciones a los derechos humanos, y ese reconocimiento puede hacerse por: **a)** el juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; **b)** el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; **c)** el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;



d) los organismos públicos de protección de los derechos humanos; e) los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia; f) la propia autoridad responsable de la violación a los derechos humanos, o g) el Ministerio Público.

79. A partir de ese reconocimiento, existe un procedimiento que tiene como finalidad resolver sobre el acceso de las víctimas del delito a los fondos de compensación regulados tanto en la Ley General de Víctimas, como en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal, tal como se observa en el cuadro que a continuación se plasma.

Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal y su reglamento	Ley General de Víctimas y su reglamento
<b>Autoridad evaluadora de solicitudes</b>	
<p><b>"Artículo 20.</b> Son funciones del Consejo:</p> <p><b>I.</b> Evaluar la solicitud de apoyo que la víctima, ofendido o en su caso, sus derechohabientes le formulen;</p> <p><b>II.</b> Emitir opinión de procedencia y tipo de apoyo, la que será remitida a la Procuraduría para los efectos legales conducentes; ..."</p>	<p><b>"Artículo 148.</b> Recibida la solicitud, ésta pasará a evaluación del <b>comité interdisciplinario evaluador</b> para que integre la carpeta con los documentos señalados en el artículo anterior, analice, valore y concrete las medidas que se otorgarán en cada caso.</p> <p>El reglamento de esta ley especificará el procedimiento que se seguirá para el otorgamiento de la ayuda."</p> <p><b>"Artículo 84 (reglamento).</b> El <b>Comité Interdisciplinario Evaluador</b> valorará y analizará la información y documentación presentada por la víctima, así como la información adicional que el propio comité haya integrado al expediente, con el propósito de formular un proyecto de dictamen debidamente fundado y motivado."</p> <p><b>"Artículo 86 (reglamento).</b> El <b>Comité Interdisciplinario Evaluador</b> valorará y analizará los documentos y la información proporcionada por la víctima basándose en los principios rectores establecidos en el artículo 5 de la ley."</p>



### Autoridad decisora

"**Artículo 24.** Los recursos del fondo serán administrados y operados por la **Procuraduría** por medio de un fideicomiso público."

"**Artículo 25.** ...

La **Procuraduría** determinará el apoyo que corresponda otorgar a la víctima u ofendido del delito, previa opinión que al respecto emita el consejo."

"**Artículo 67.** La **Comisión Ejecutiva** o las **Comisiones de Víctimas**, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del fondo respectivo en términos de la presente ley y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:

- a) La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad;
- b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial; ..."

"**Artículo 87 (reglamento).** La **Comisión Ejecutiva** deberá emitir la resolución definitiva en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, misma que se notificará a la víctima en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a su emisión."

### Solicitudes de apoyos o compensaciones económicas y requisitos

"**Artículo 26.** En caso de que la Procuraduría, a través de la Subprocuraduría, reciba una **solicitud de apoyo económico** a la víctima u ofendido, realizará las investigaciones que se requieran y resolverá sobre su otorgamiento, así como sobre la protección y servicios victimológicos correspondientes. Cuando se trate de víctimas u ofendidos de delitos violentos o de escasos recursos, se concederán de inmediato los beneficios económicos del fondo."

"**Artículo 26 (reglamento).** Las solicitudes de apoyo deben presentarse ante el con-

"**Artículo 144.** Para acceder a los recursos del fondo, la víctima deberá presentar su **solicitud** ante la comisión Ejecutiva de conformidad con lo señalado por esta ley y su reglamento ..."

"**Artículo 147.** En el caso de la solicitud de ayuda o apoyo deberá agregarse además:

- I. Estudio de trabajo social elaborado por el Comité Interdisciplinario evaluador en el que se haga una relación de las condiciones de victimización que enfrenta la víctima y las necesidades que requiere



sejo, por conducto del secretario técnico, a petición de cualquiera de los miembros propietarios que integran el consejo, de cualquier persona o servidor público, mediante el formato que para tal efecto se acuerde por los integrantes del consejo, que contendrá como mínimo los siguientes datos:

**I.** Nombre, edad, nacionalidad, estado civil, domicilio para oír y recibir notificaciones, en su caso, el número telefónico de la víctima o del ofendido, y de los derechohabientes;

**II.** Número de averiguación previa o causa penal en la que se encuentre relacionada la víctima o el ofendido por el delito;

**III.** Señalar la Fiscalía, Unidad de Investigación o Juzgado Penal en que se encuentre radicada la averiguación previa o causa penal de que se trate;

**IV.** Narración sucinta de los hechos en que se base la petición; y,

**V.** Destino y uso del apoyo económico."

**"Artículo 28 (reglamento).** El Consejo debe abstenerse de conocer las solicitudes de apoyo en los siguientes casos:

**I.** Cuando los hechos motivo de la solicitud de apoyo se hayan suscitado fuera del Distrito Federal;

**II.** Cuando hubiese sido cubierta la reparación del daño por los mismos hechos por parte del inculpado;

**III.** Cuando de las constancias exhibidas en la solicitud, se advierta que la autoridad judicial que conoce del caso ha determinado mediante sentencia que ha causado ejecutoria la reparación del daño;

satisfacer para enfrentar las secuelas de la victimización;

**II.** Dictamen médico donde se especifique las afectaciones sufridas, las secuelas y el tratamiento, prótesis y demás necesidades que requiere la persona para su recuperación;

**III.** Dictamen psicológico en caso de que la víctima requiera atención a la salud mental donde se especifique las necesidades que requieren ser cubiertas para la recuperación de la víctima, y

**IV.** Propuesta de resolución que se proponga adopte la Comisión Ejecutiva donde se justifique y argumente jurídicamente la necesidad de dicha ayuda.

La víctima sólo estará obligada a entregar la información, documentación y pruebas que obren en su poder. Es responsabilidad del comité lograr la integración de la carpeta respectiva."

**"Artículo 149.** Las solicitudes para acceder a los recursos del fondo en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima:

**I.** Cuenten con sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió el daño por dichos ilícitos, así como el monto a pagar y/o otras formas de reparación;

**II.** No haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron;

**III.** No haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía, lo que podrá acreditarse con el oficio del Juez de la causa penal o con otro medio fehaciente; y,

**IV.** Presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación integral, siempre y cuando



IV. Cuando durante el trámite del apoyo cambie la situación jurídica de la víctima u ofendido;

V. Cuando la víctima otorgue el perdón al probable responsable."

dicha solicitud sea avalada por la Comisión Ejecutiva."

**"Artículo 78 (reglamento).** Para los efectos de los títulos tercero y cuarto de la ley, el fondo entregará los recursos para el reembolso de los gastos que por concepto de medidas de ayuda, asistencia y atención hayan realizado las víctimas tanto de delitos del orden federal como de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales, conforme a lo siguiente:

I. Las víctimas deben estar inscritas en el Registro Nacional de Víctimas;

II. La víctima presentará su solicitud por escrito libre, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Comisión Ejecutiva para tener acceso al fondo, conforme a los procedimientos establecidos en la propia ley, este reglamento y los lineamientos que al efecto emita la propia comisión; y,

III. La Comisión Ejecutiva, en los casos de delitos del orden federal, determinará la procedencia de los pagos con cargo al fondo, siempre y cuando se cumplan los requisitos y procedimientos establecidos en la ley y en este reglamento, así como de acuerdo a los criterios señalados en el artículo 76 del presente reglamento.

La Comisión Ejecutiva ejercerá el derecho a repetir de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la ley."

**"Artículo 79 (reglamento).** Las víctimas de delitos del fuero federal pueden tener acceso a los recursos del fondo para obtener la compensación subsidiaria cuando,





además de los requisitos señalados en el artículo anterior, cumplan con lo siguiente:

**I.** Cuenten con resolución firme y no hayan podido obtener la reparación del daño por parte del sentenciado, en términos del artículo 66 de la ley, o bien, cuente con la determinación del Ministerio Público o resolución firme de autoridad judicial en términos del artículo 67 de la ley, y

**II.** Cuenten con el dictamen de la resolución de procedencia del Pleno de la Comisión Ejecutiva para la compensación subsidiaria."

**"Artículo 80 (reglamento).** Para que la resolución del Pleno a que hace referencia la fracción II, del artículo anterior se determine procedente, se requiere que:

**I.** La víctima no haya recibido la reparación del daño por otra vía o no la haya recibido de manera completa, conforme lo dispuesto en los artículos 66 y 69 de la ley;

**II.** La Comisión Ejecutiva verifique el cumplimiento de lo previsto en los incisos a) o b) del artículo 67 de la ley;

**III.** Se trate de delitos considerados como graves y la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física y/o mental como consecuencia del delito, conforme lo previsto en el artículo 68 de la ley;

**IV.** Se realice la evaluación integral del entorno familiar y social a que se refiere el artículo 131 de la ley, y

**V.** En términos de lo dispuesto en el artículo 69 de la ley, la víctima exhiba ante



la Comisión Ejecutiva todos los elementos a su alcance que prueben la procedencia de la compensación subsidiaria y presente ante la Comisión Ejecutiva sus alegatos."

### Elementos por considerar para otorgar el apoyo o compensación económica

"**Artículo 25.** Los recursos del fondo se aplicarán para otorgar apoyos de carácter económico a la víctima u ofendido del delito o, en su caso, a sus derechohabientes, de acuerdo **con la naturaleza del delito, sus consecuencias** y los propios recursos del fondo ..."

"**Artículo 30 (reglamento).** El consejo, previa valoración, emitirá opinión tomando en cuenta **el daño psicoemocional y patrimonial** sufrido por la víctima u ofendido, así como el tipo de apoyo, que en su caso requiera para **disminuir el impacto del delito**; tratándose de apoyo económico y al determinarse el otorgamiento del mismo, deberá fijarse su importe en cantidad líquida."

"**Artículo 32 (reglamento).** El apoyo económico se fijará de acuerdo con la **naturaleza del delito** y las **condiciones individuales de la víctima u ofendido** y el **impacto de éste**, tomando como base el salario mínimo general vigente del Distrito Federal, al momento del otorgamiento, de la siguiente manera:

"I. De diez hasta cincuenta salarios;

"II. De cincuenta hasta cien salarios;

"III. De cien hasta ciento cincuenta salarios; y

"IV. De ciento cincuenta hasta doscientos salarios.

### "Artículo 64

...

La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta ley, consistirá en apoyo económico **cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño** y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento. ..."

### "Artículo 67

...

El monto de la compensación subsidiaria a la que se podrá obligar al Estado, en sus ámbitos federal o local, será hasta de quinientas Unidades de Medida y Actualización mensuales, que ha de ser **proporcional a la gravedad del daño sufrido** y no podrá implicar el enriquecimiento para la víctima."

"**Artículo 131.** Para ser beneficiarios del apoyo del fondo, además de los requisitos que al efecto establezca esta ley y su reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una **evaluación integral de su entorno familiar y social** con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación."



"En casos excepcionales y si los recursos del fondo lo permiten, previo acuerdo expreso y por unanimidad del consejo se otorgará una cantidad mayor a la establecida en el presente artículo, siempre y cuando **quede plenamente justificado el uso y destino del apoyo económico**; lo anterior independientemente de las pretensiones de la víctima."

### "Artículo 132

...

Las compensaciones subsidiarias se cubrirán con los recursos del fondo correspondiente al ejercicio fiscal vigente al momento de la solicitud. La Comisión Ejecutiva velará por la maximización del uso de los recursos del fondo, priorizando en todo momento aquellos casos de mayor gravedad."

"Artículo 150. Las solicitudes que se presenten en términos de este capítulo se atenderán considerando:

I. La **condición socioeconómica** de la víctima;

II. La **repercusión del daño** en la vida familiar;

III. La **imposibilidad de trabajar** como consecuencia del daño;

IV. El número y la edad de los dependientes económicos, y

V. Los recursos disponibles en el fondo."

"Artículo 143. El reglamento precisará el funcionamiento, alcance y criterios específicos de asignación de recursos del fondo."

"Artículo 76 (reglamento). Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 143 de la ley, se considerarán para la asignación de los recursos del fondo, además de lo previsto en el artículo 150 de la misma, los siguientes criterios:

I. La **necesidad** de la víctima;

II. La **gravedad del daño sufrido** por la víctima;



**III. La vulnerabilidad de la víctima**, en proporción al tipo de daño sufrido;

**IV.** El perfil psicológico de la víctima;

**V.** La posibilidad de que la víctima pueda acceder a medidas de atención, asistencia y protección en asociaciones civiles o privadas, y

**VI.** Los demás que señalen los lineamientos que al efecto emita la Comisión Ejecutiva.

80. Del cuadro se desprende que el Consejo de Atención y Apoyo para Víctimas de la Ciudad de México o el Comité Interdisciplinario Evaluador –conforme a la Ley General de Víctimas– son las autoridades encargadas de evaluar la solicitud de apoyo y de emitir la opinión o dictamen de procedencia correspondiente. Su decisión deberá estar sustentada en la documentación que presente la víctima, la descripción de los daños sufridos por ésta, sus necesidades para enfrentar el hecho victimizante y, en su caso, los estudios médicos o psicológicos de afectaciones con motivo de ese hecho.

81. Posteriormente, la Procuraduría General de Justicia –en el caso de la ley local abrogada– o la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas –ley general– serán los encargados de emitir la resolución definitiva sobre la procedencia de la solicitud y, en su caso, el monto del apoyo a otorgar.

82. Para emitir la opinión o el dictamen de procedencia y la resolución administrativa definitiva deberá existir una sentencia ejecutoria que concluya la existencia de un daño y, en su caso, un monto a pagar, o bien, la determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad. Asimismo, no deberá haberse recibido la reparación por cualquier otra vía o, en su defecto, ésta haya sido insuficiente para considerar cubierto el daño en su totalidad. Además, deberá tratarse de delitos considerados como graves y la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, o si hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física y/o mental como consecuencia del delito.



83. El apoyo o compensación se fijará con base en la condición socioeconómica de la víctima, la repercusión del daño en la vida familiar, la posibilidad o imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño, el número y edad de dependientes económicos, los recursos disponibles del fondo y la evaluación integral del entorno familiar y social.

84. De lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno advierte que las normas en análisis son de contenido eminentemente administrativo, en la medida que regulan un procedimiento ante autoridades diversas de la judicial dirigido a obtener una compensación o apoyo económico por parte del Estado, derivado del reconocimiento de la calidad de víctima.

85. En efecto, el procedimiento es sustanciado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que conforme al artículo 84 de la Ley General de Víctimas *"es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; con autonomía técnica, de gestión y contará con los recursos que le asigne el presupuesto de egresos de la Federación"*, así como por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que en términos del artículo 2<sup>31</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal es una dependencia que forma parte de la administración pública centralizada de esa entidad, lo que revela que, efectivamente, se trata de autoridades distintas de los tribunales jurisdiccionales y, por ende, encuadra en las llamadas autoridades administrativas.

86. Más aún, el procedimiento inicia con una solicitud de parte interesada, continúa con una etapa de integración del expediente en la que el solicitante tiene derecho a ofrecer elementos de convicción y alegar en su favor, para finalizar con una decisión sobre la procedencia del acceso a los recursos del fondo de compensación que, por disposición expresa del artículo 144<sup>32</sup> de la Ley

<sup>31</sup> **Artículo 2o.** La administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

"La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la administración pública centralizada."

<sup>32</sup> **Artículo 144.** Para acceder a los recursos del fondo, la víctima deberá presentar su solicitud ante la Comisión Ejecutiva de conformidad con lo señalado por esta ley y su reglamento.



General de Víctimas, constituye una resolución administrativa definitiva; todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

87. Además, se advierte que la materia del procedimiento en comento se encuentra vinculada con una cuestión de tipo administrativo, dado que, como se ha apuntado, la litis se centra en determinar si procede o no, y en qué medida, el acceso a los recursos de los fondos de compensación regulados en la Ley General de Víctimas y en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal, sobre lo cual no existe un componente penal.

88. Si bien, en principio, la reparación del daño está a cargo del responsable de la comisión del delito, lo cierto es que si existe imposibilidad de obtenerse a través de aquél, ya sea porque se sustrajo de la acción de la justicia, murió, desapareció o se hizo valer un criterio de oportunidad, las autoridades administrativas en mención, de manera subsidiaria, determinarán el monto del apoyo económico con cargo a los fondos de ayuda correspondientes. Esto es, **la compensación que otorgan tales autoridades es de manera subsidiaria, por lo que el trámite ante ellas es independiente del procedimiento penal, puesto que su objeto es únicamente otorgar un apoyo económico a fin de reparar el daño causado por el delito, sin que su propósito sea sancionar al responsable de la conducta delictiva que la motivó.**

89. A propósito, para definir si un asunto tiene una connotación penal debe tomarse en cuenta si emana o de algún modo se relaciona con un procedimiento penal o con actos que afecten la libertad personal –salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal–; siendo que si ninguna de esas cuestiones se regula por el procedimiento en análisis, es evidente que, por sí mismo considerado, no tienen un componente penal que lleve a concluir que se ubican en el supuesto previsto en el

---

"Quien reciba la solicitud la remitirá a la Comisión Ejecutiva o comisiones de víctimas en un plazo que no podrá exceder los dos días hábiles.

"Las determinaciones de las comisiones respecto a cualquier tipo de pago, compensación o reparación del daño tendrán el carácter de resoluciones administrativas definitivas. Contra dichas resoluciones procederá el juicio de amparo."



anteriormente transcrito artículo 51, fracciones I o III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

90. Sin que sea óbice el que uno de los supuestos origen del reconocimiento de la calidad de víctima pueda ser la existencia de un delito, dado que esta circunstancia no basta para que pueda darse al procedimiento en estudio un tinte penal. En efecto, para emitir un pronunciamiento sobre la procedencia de un apoyo económico en términos del procedimiento de acceso a los fondos de compensación, **no se hace un reexamen del proceso penal**; no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos, ni se constata su comisión; no se analizan elementos del tipo; no se califica la gravedad del delito, ni se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda en manos, más bien, de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos.

91. Por el contrario, la Comisión Ejecutiva de Atención y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, según el caso, se limita a apreciar los términos en que previamente se haya declarado la comisión del delito –si fue grave o no– y, desde luego, las condiciones en que se haya reconocido la calidad de víctima –si se menoscabó su libertad o sufrió un deterioro en su integridad física o mental–. Es decir, la comisión o la procuraduría parten de las calificaciones o valores previas y con base en ellas proceden a analizar aspectos específicos ordenados por la leyes de su competencia y que son materia de la presente contradicción, tales como: **a)** la condición socioeconómica de la víctima; **b)** la repercusión del daño en la vida familiar; **c)** la posibilidad o imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño; **d)** el número y edad de dependientes económicos y los recursos disponibles del fondo. Todos estos aspectos no son de naturaleza esencialmente penal y que, por ende, no se vinculan con un conocimiento especializado en esa materia.

92. Que el procedimiento en estudio se trate de uno de naturaleza administrativo también se evidencia en virtud de que para calcular el daño y, en su caso, la procedencia del apoyo económico o compensación, se abre un nuevo procedimiento en el que existe la oportunidad de allegar elementos y alegaciones dirigidas a obtener el acceso a los fondos de ayuda. Así, no se analizan de



manera directa los medios de convicción aportados al procedimiento penal y menos aún se configura un análisis o estudio con base en alguna legislación de naturaleza penal, sino con los lineamientos analizados en párrafos precedentes pertenecientes a la Ley General de Víctimas.

93. En otras palabras, los aspectos que deben analizarse o constatarse por las autoridades administrativas no se encuentran definidos o previstos en las leyes sustantivas penales, sino en la propia Ley General de Víctimas, y no tienen que ver con los hechos delictivos, sino con sus consecuencias, es decir, con el daño que produjeron y éste, en su caso, se determina de hacer los exámenes psicológicos, físicos y socioeconómicos que se realizan a la víctima, por lo que no tienen ninguna connotación o relación con la materia penal, sino que son cuestiones técnicas propias de la condición de la víctima.

94. Además, no debe soslayarse que el procedimiento administrativo regulado por la Ley General de Víctimas no sólo puede tener como origen la declaración de víctima derivada de un delito, sino también por la violación de derechos fundamentales por parte de la autoridad federal, lo que revela todavía más que no existen elementos que pudieran sugerir que se trata de un procedimiento de naturaleza penal, pues resultaría inviable realizar una segmentación de estos dos supuestos y, por ende, hacer depender la naturaleza de ese procedimiento del hecho origen de la calificación de víctima, y no de sus características propias. Máxime que conforme al artículo 130 de la propia Ley General de Víctimas, la decisión en cuanto al acceso al fondo en comento se emite "sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten", lo que revela que el legislador hace una clara exclusión de este procedimiento de la vía penal –entre otras–.

95. Por tanto, debe concluirse que, **dado que el procedimiento de acceso a los fondos de compensación regulados en la Ley General de Víctimas y en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal está inmerso en la materia administrativa no sólo porque se sustancia ante una autoridad distinta de la judicial, sino porque tiene como finalidad dilucidar un aspecto con sustancia administrativa, es claro que la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otor-**





**gamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales constituye un acto respecto del que es competente para conocer el Juez de amparo en materia administrativa**, pues estas circunstancias bastan para considerar actualizados los supuestos del artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber:

a) Se trata del análisis de la legalidad de un acto de autoridad administrativa y de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.

b) Se trata de un acto distinto de la autoridad judicial que no deriva de la aplicación de normas generales en materia penal.

96. No pasa inadvertido que el artículo 51, fracción II, de la indicada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que son competentes los Jueces de amparo penal para conocer *"de los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados o imputados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito"*. Sin embargo, como se ha apuntado, el procedimiento de acceso a los fondos de compensación no constituye el incidente de reparación del daño exigible a personas distintas a los inculcados o imputados –propio del procedimiento penal–, ni tampoco se trata de una reclamación por responsabilidad civil, ni es sustanciado y resuelto por un tribunal (órgano jurisdiccional), sino que, como se ha expuesto, corresponde a una autoridad administrativa.

97. Máxime que el procedimiento en comento no participa de la misma naturaleza que la reparación del daño en materia penal, puesto que tal reparación constituye una sanción pecuniaria que el juzgador impone al individualizar la pena al sujeto activo del delito, con base en una comprensión dual: por un lado, satisface una función social a modo de pena y, por otro, satisface una función privada al contribuir a resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido



del delito, lo que trae, a su vez, para el agente del delito una responsabilidad civil contractual; lo que revela que quien debe cubrirla es un particular, específicamente, el autor del delito. En cambio, el procedimiento administrativo en estudio tiene como finalidad que la víctima acceda a recursos públicos, es decir, a los que integran los fondos de compensación regulados en las leyes en análisis, aun cuando sea de forma subsidiaria. Por tanto, no se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 51, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en cambio, sí se configuran los previstos en el artículo 52, fracciones II y IV, del propio ordenamiento.

98. Todo lo anterior permite que este Tribunal Pleno concluya que la omisión o dilación de las autoridades competentes para entregar **los apoyos o compensaciones económicas subsidiarias** reguladas en la Ley General de Víctimas y en la abrogada Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal cuando se trate de víctimas del delito, debe considerarse un acto de naturaleza administrativa.

99. Así las cosas, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, así como en términos del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, y de los medios de impugnación que de éste deriven, cuando el acto reclamado consista en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales, se surte en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.

## VI. Jurisprudencia que debe prevalecer

100. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE DERIVEN, CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LAS AUTORIDADES



FACULTADAS PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN U OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE APOYO O COMPENSACIÓN ECONÓMICA SUBSIDIARIA A VÍCTIMAS DE DELITOS LOCALES O FEDERALES. SE SURTE EN FAVOR DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar a qué Juzgado de Distrito corresponde la competencia por materia para conocer del juicio de amparo, cuando el acto reclamado consista en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales llegaron a soluciones distintas, ya que para la Primera Sala la competencia se surte en favor de un órgano especializado en materia penal, mientras que para la Segunda Sala corresponde a uno especializado en materia administrativa.

Criterio jurídico: La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto y, consecuentemente, de los recursos que se originen, cuando se reclame la omisión o dilación de las autoridades facultadas para emitir la resolución u opinión respecto de la procedencia o improcedencia de la solicitud de apoyo o compensación económica subsidiaria a víctimas de delitos locales o federales, se surte en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.

Justificación: El procedimiento para obtener una compensación o apoyo económico por parte del Estado, derivado del reconocimiento de la calidad de víctima del delito, inicia con una solicitud de parte interesada, continúa con una etapa de integración del expediente en la que el solicitante tiene derecho a ofrecer elementos de convicción y alegar en su favor, para finalizar con una decisión sobre la procedencia del acceso a los recursos de los fondos de compensación o ayuda que, por disposición expresa del artículo 144 de la Ley General de Víctimas, constituye una resolución administrativa definitiva; todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Más aún, la materia del procedimiento en comento se encuentra vinculada con una cuestión de tipo administrativo, dado que la litis se centra en determinar si procede o no y en qué medida el acceso a los recursos de los fondos de



ayuda correspondientes, sobre lo cual no existe un componente penal, puesto que para emitir tal determinación no se hace un reexamen del proceso penal, no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos ni se constata su comisión, no se analizan elementos del tipo, tampoco se califica la gravedad del delito ni se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda en manos, más bien, de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos. Además, tal procedimiento se tramita ante autoridades diversas de la judicial y, por ende, encuadran en las llamadas autoridades administrativas.

101. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la parte final del estudio de fondo de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria 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 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, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la denuncia de la contradicción de tesis, a la competencia y legitimación y a los criterios contendientes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría en la existencia de la contradicción de tesis, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría en la existencia de la contradicción de tesis, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2021 (10a.), que aparece publicada en



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 5, con número de registro digital: 2022874.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 133/2017 (10a.), 2a./J. 44/2019 (10a.) y 2a./J. 145/2015 (10a.) y 2a. LXXIX/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 15 de marzo de 2019 a las 10:18 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y 28 de agosto de 2015, respectivamente.

**Voto particular** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la contradicción de tesis 157/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte, en sesión celebrada el doce de mayo de dos mil veinte, resolvió por mayoría de seis votos, la contradicción de tesis señalada al rubro, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas, relacionada con la competencia del juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado consiste en la omisión o dilación de las autoridades facultadas para emitir la resolución u opinión respecto de la procedencia o improcedencia de una solicitud de apoyo o compensación económica subsidiaria a víctimas de delitos locales o federales.

La decisión mayoritaria concluyó que esta competencia se surte a favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa, a partir de dos razonamientos fundamentales.

Por un lado, que conforme a lo dispuesto expresamente por el artículo 144 de la Ley General de Víctimas, las determinaciones sobre la procedencia de acceso a los recursos del fondo de compensación o ayuda constituyen resoluciones administrativas definitivas, pues derivan de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 144.** Para acceder a los recursos de ayuda, asistencia y reparación integral, la víctima deberá presentar su solicitud ante la Comisión Ejecutiva de conformidad con lo señalado por esta ley y su reglamento.

"Quien reciba la solicitud la remitirá a la Comisión Ejecutiva o comisiones de víctimas en un plazo que no podrá exceder los dos días hábiles.



Por otro lado, que la materia del procedimiento se encuentra vinculada con una cuestión de tipo administrativo, dado que la litis se centra en determinar si procede o no –y en qué medida– el acceso a los recursos del fondo de ayuda correspondiente, sobre lo cual no existe un componente penal. Además, tal procedimiento se tramita ante autoridades diversas de la judicial y, por ende, encuadran en las llamadas autoridades administrativas.

No compartí esa determinación, y en el presente voto particular expongo las principales consideraciones por las que, a mi parecer, el criterio que debió prevalecer era el propuesto en el proyecto inicialmente discutido; es decir, que la competencia se surte a favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia penal.

En principio, destaco que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, para determinar la competencia por razón de la materia para conocer del juicio de amparo (y de los recursos que de él deriven), debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y a la especialidad de la autoridad responsable, tal como se desprende de lo dispuesto por los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, considero que la omisión o dilación de las autoridades competentes para pronunciarse sobre una solicitud de acceso a los fondos de compensación regulados en la Ley General de Víctimas cuando se trate de víctimas del delito debe considerarse un acto materialmente penal, aunque formalmente proceda de una autoridad administrativa, como es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Lo anterior, debido a que dicha Comisión Ejecutiva está facultada para realizar discrecionalmente diversas ponderaciones a efecto de determinar, entre otras cuestiones, la naturaleza del hecho victimizante o la gravedad de los daños ocasionados en la esfera jurídica de la víctima, así como constatar que ese daño no haya sido reparado por la persona imputada o que no exista una condena de reparación de la misma, lo cual debe realizarse a la luz de la legislación sustantiva en materia penal.

En efecto, la Ley General de Víctimas prevé la figura de la "compensación" a víctimas del delito, como medida comprendida dentro del concepto de "repara-

---

"Las determinaciones de las comisiones respecto a cualquier tipo de pago, compensación o reparación del daño tendrán el carácter de resoluciones administrativas definitivas. Contra dichas resoluciones procederá el juicio de amparo."



ción integral" del daño. Conforme a dicha ley, para poder acceder a los apoyos o compensaciones económicas, las personas deben tener una calidad específica en función de haber resentido los efectos de un delito: el carácter de víctima. Dado que ese carácter se reconoce en el procedimiento penal, resulta incuestionable que, cuando se trata de víctimas de delitos, existe un estrecho vínculo entre dicho procedimiento y el procedimiento administrativo de solicitud de apoyos o compensaciones.

Por tanto, los actos u omisiones derivados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en materia de compensación, aunque formalmente proceden de una autoridad administrativa, deben considerarse actos materialmente penales, ya que están conectados funcionalmente con la procedencia o improcedencia del apoyo o compensación en cuestión.

Lo anterior, pues la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a partir del análisis de la averiguación previa o causa penal, tiene la facultad de emitir una resolución u opinión respecto al otorgamiento de los apoyos o compensaciones a partir de la valoración de diversos elementos que implican realizar un juicio de naturaleza penal.

En efecto, la Ley General de Víctimas faculta, de manera discrecional, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para que determine, por ejemplo, la naturaleza del delito; la proporcionalidad de la compensación o apoyo a otorgar en función de la gravedad del delito y de la necesidad y vulnerabilidad de la víctima; la repercusión del daño o del impacto del delito; constatar que el daño causado no haya sido reparado por la persona imputada o que no exista una condena de reparación del mismo, entre otras.

Por tanto, dichas determinaciones, con base en las opiniones o dictámenes que se emitan por las autoridades evaluadoras, deben ser revisadas por Juezas o Jueces de Distrito que conozcan la legislación sustantiva en materia penal, a efecto de generar una mayor seguridad jurídica a las víctimas del delito en virtud de la especialidad que tienen en dicha materia.

Si bien la Comisión Ejecutiva no realiza un análisis de los elementos de los tipos delictivos o de sus agravantes, ésta sí pondera discrecionalmente a fin de determinar, principalmente, la proporcionalidad del apoyo o compensación económica en función de la gravedad del delito y de la necesidad y vulnerabilidad de la víctima, cuya revisión implica un conocimiento especializado sobre la materia a efecto de emitir resoluciones expeditas. Tal situación evidencia que el control judicial que debiera hacerse de dichas determinaciones requiere





que las Juezas y Jueces de Distrito tengan un conocimiento especializado sobre la materia penal.

Asimismo, conforme a los artículos 66, 67 y 69 de la Ley General de Víctimas la Comisión Ejecutiva o las Comisiones de Víctimas están facultadas para determinar discrecionalmente el alcance de la compensación subsidiaria a partir de lo determinado por el Ministerio Público o la autoridad judicial, tomando en cuenta la información y los alegatos de las víctimas del delito, y de manera proporcional al daño sufrido en función de su gravedad.<sup>2</sup>

En este sentido, con base en el **principio de especialidad**, se justifica la necesidad de que esos actos u omisiones sean conocidos por una Jueza o un Juez de Distrito en materia penal, ya que éstos gozan de la formación y dominio sobre

<sup>2</sup> **Artículo 66.** Cuando se trate de resoluciones judiciales que determinen la compensación a la víctima a cargo del sentenciado, la autoridad judicial ordenará la reparación con cargo al patrimonio de éste, o en su defecto, con cargo a los recursos que, en su caso, se obtengan de la liquidación de los bienes decomisados al sentenciado.

"Sólo en caso de que no se actualicen los supuestos anteriores, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley."

**Artículo 67.** La Comisión Ejecutiva con cargo a los recursos autorizados para tal fin, así como las comisiones de víctimas de las entidades federativas con cargo a su fondo estatal, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria, en términos de la presente ley y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:

"a) La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad;

"b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial;

"La determinación de la Comisión Ejecutiva correspondiente deberá dictarse dentro del plazo de noventa días contados a partir de emitida la resolución correspondiente.

"El monto de la compensación subsidiaria a la que se podrá obligar al Estado, en sus ámbitos federal o local, será hasta de quinientas Unidades de Medida y Actualización mensuales, que ha de ser proporcional a la gravedad del daño sufrido y no podrá implicar el enriquecimiento para la víctima."

**Artículo 68.** La Federación y las entidades federativas compensarán a través de las comisiones en el ámbito de su competencia, de forma subsidiaria el daño causado a la víctima de los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa o en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, daño o menoscabo al libre desarrollo de su personalidad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental como consecuencia del delito, cuando así lo determine la autoridad judicial.

"La Comisión Ejecutiva podrá cubrir la compensación subsidiaria para asegurar su cumplimiento, con cargo a los recursos autorizados para tal fin, cuando la Comisión de víctimas de la entidad federativa lo solicite por escrito en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 81 de la ley."



la materia, necesarias para resolver de manera sólida y con mayor prontitud las cuestiones que le sean sometidas.

Asimismo, es necesario concentrar el conocimiento en los órganos especializados en materia penal, ya que ello **evita la fragmentación de la competencia** y que se ignore el contexto penal en el que se omita entregar el apoyo o compensación económica de que se trate, sin que se produzca una posible inseguridad jurídica a los quejosos.

En este sentido, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, considero que compete a una Jueza o Juez de Distrito especializado en materia penal conocer del juicio de amparo en que se reclame la omisión o dilación de emitir opinión respecto de la solicitud de apoyo o compensación económica realizada por una víctima del delito.<sup>3</sup>

Lo anterior, porque si bien es un acto emitido formalmente por una autoridad administrativa, se da en el contexto de un procedimiento que tiene como finalidad el pronunciamiento sobre la procedencia de un apoyo o compensación económica subsidiaria con base en un análisis jurídico de los hechos a partir de la legislación sustantiva penal y del examen de las constancias del procedimiento penal respectivo (averiguación previa y/o causa penal).

Por las razones expresadas anteriormente, emito el presente voto particular.

<sup>3</sup> **Artículo 51.** Los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán:

"I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito, y

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo."



**INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 95/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 7 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

México, Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente a la sesión virtual del día siete de mayo de dos mil veinte.

### Sentencia

Mediante la cual se resuelve el expediente relativo a la contradicción de tesis 95/2019; y,

### Antecedentes:

PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio recibido el ocho de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito** denunció **la posible contradicción de criterios** entre el emitido por ese órgano al resolver el **impedimento \*\*\*\*\*** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** en el **impedimento \*\*\*\*\***, que dio origen a la tesis de rubro: "IMPEDIMENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRÁCTICAS."



SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **95/2019**, teniendo como tribunales contendientes a los mencionados anteriormente.

Hecho lo anterior, solicitó al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, copia digitalizada de la ejecutoria emitida en el impedimento \*\*\*\*\* de su índice, así como la confirmación si el criterio sustentado en dicho asunto se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, se remitieron, de acuerdo con el turno virtual, los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Integración del asunto.** Seguido el trámite correspondiente, por acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece; lo anterior en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados **de distintos Circuitos**<sup>1</sup> y el tema de fondo es sobre materia común, al estar vinculado con

<sup>1</sup> Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito** al resolver el impedimento \*\*\*\*\*; en contra del criterio emitido por **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** al resolver el impedimento \*\*\*\*\*.



las disposiciones que regulan las causas de impedimento para conocer de un juicio de amparo.<sup>2</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que se formuló por el presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

**"Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito;..."

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

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los

<sup>2</sup> Cobra aplicación la tesis P. I/2012, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, «con número de registro digital: 2000331», de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011."



Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

	Impedimento *****
Órgano:	Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.
Antecedentes:	<p>Una empresa promovió demanda de amparo directo en contra de la falta de cumplimiento de la orden de embargo emitida por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, así como la orden y ejecución de la entrega de una embarcación a favor de otra persona moral (tercero interesada) en un expediente del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.</p> <p>Conoció del asunto el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, quien se declaró legalmente incompetente en razón de la vía y ordenó remitir los autos al Juzgado de Distrito en Campeche en turno.</p> <p>Ante ello, se turnó el expediente al Juzgado Segundo de Distrito de dicha entidad, quien también declaró su incompetencia, al tener el carácter de autoridad responsable, por lo que declinó su competencia a favor del Juzgado Primero de Distrito del Estado de Campeche.</p> <p>El anterior juzgado, por razón de territorio, se declaró legalmente incompetente, siendo remitido al Juez de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos, en turno.</p> <p>Correspondió conocer del asunto al Juzgado Decimonoveno de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos. Así, <b>el secretario del juzgado encargado</b></p>



	<p><b>del despacho por vacaciones de la titular</b>, lo registró y declaró que ese juzgado estaba legalmente impedido para conocer del mismo en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, en tanto que <u>la ejecución del acto de la que dolía la quejosa, había sido materializada por ese juzgado, con motivo del auxilio solicitado</u>, mediante el desembarque de la tripulación y la entrega del buque en mención a la tercero interesada.</p> <p>El anterior impedimento fue remitido al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito; el cual, por resolución, lo declaró <b>infundado</b>, por lo siguiente:</p>
<b>Criterio:</b>	<p>El impedimento es personalísimo y recae en la persona del Ministro, Juez o Magistrado que se ubique en la hipótesis legal respectiva, sin que se contemple que algún otro servidor público pueda declararlo en suplencia de alguno de ellos, aun cuando se encuentre desempeñando sus funciones.</p> <p>Por tanto, al tratarse de una circunstancia atribuible a la persona del juzgador, el secretario de juzgado <u>no está facultado para realizar la declaración del impedimento, respecto de sí mismo o del órgano jurisdiccional</u>, aun cuando se encuentre debidamente autorizado como encargado del juzgado por vacaciones de la titular, <u>siendo que los únicos funcionarios encargados de ejercer la función jurisdiccional, son los Ministros, Magistrados o Jueces, y son quienes tienen encomendada la administración de justicia, en la cual deben observar, entre otros, el principio de imparcialidad</u>, caso contrario, es el del <b>secretario de juzgado, quien únicamente realiza actividades de auxiliar del titular y carece de la facultad de decisión</b> sobre el sentido y resolución de los asuntos.</p> <p>Entonces, al no tratarse de la persona física en quien recae el cargo de Juez no existe identidad entre su función como titular del órgano jurisdiccional y la del secretario de juzgado, aun cuando éste se encuentre encargado del despacho.</p> <p>Así pues, la función del secretario encargado del despacho por vacaciones del titular, se constriñe a cuestiones específicas, como lo son: a) el dictado de la sentencia en los juicios en que se celebre la audiencia constitucional durante el periodo de ausencia del Juez, b) diligencias de trámite, y c) dictado de resoluciones de carácter urgente, sin que el impedimento que nos ocupa pueda considerarse ubicado en</p>



ninguna de las dos primeras hipótesis, puesto que **no se trata de una sentencia y tampoco es una cuestión de mero trámite puesto que denota la incompetencia, en el aspecto subjetivo, de una juzgadora (no de un juzgado)** y tampoco se trata de un caso urgente.

En el caso, la encomienda no lo autorizaba para pronunciarse, ni por sí mismo, ni por el órgano jurisdiccional, respecto del impedimento en virtud del carácter personalísimo que reviste respecto del Juez de Distrito y, en ese sentido, tampoco puede pronunciarla respecto del órgano jurisdiccional que preside temporalmente.

Por tanto, es infundada la causa de impedimento declarada por el secretario de juzgado por haberlo emitido un servidor público que carece de la facultad para hacerlo, y porque al ser personalísimo, tampoco es posible decretarlo ni respecto de un tercero (que en el caso a estudio es la titular del Juzgado de Distrito), ni respecto de un órgano jurisdiccional, **porque se trata de un aspecto estrictamente subjetivo de la competencia, incluso en aquellos casos a que se refiere la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo**, ya que si bien se refiere a la apreciación de elementos objetivos, **dicha parcialidad sigue estando referida, como una eventualidad o riesgo, a la persona** y a la apreciación del juzgador y no así a un tercero ni al órgano jurisdiccional mismo.

Por lo expuesto, no comparte el criterio contenido en la tesis: "IMPEDIMENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRACTICAS.", invocada en la resolución de impedimento, por lo que denunció la contradicción de tesis ante esta Suprema Corte.

Para fortalecer sus argumentos, se hace referencia a los criterios de jurisprudencia emitidos por la Primera Sala de este Alto Tribunal y el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito de rubros:

"SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DEL JUZGADO CON MOTIVO DE LAS VACACIONES DEL TITULAR. NO PUEDE DICTAR SENTENCIA SI LA AUDIENCIA NO FUE PRESIDIDA POR ÉL, SINO POR EL JUEZ A QUIEN SUSTITUYE."





	"IMPEDIMENTO. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE AMPARO."
<b>Tesis:</b>	Ninguna

Impedimento *****	
-------------------	--

<b>Órgano:</b>	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.
----------------	---

<b>Antecedentes:</b>	<p>Una persona física solicitó el amparo y protección en contra los actos que reclamó del Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, consistentes en "el aseguramiento y/o resguardo y/o retención y/o depósito y/o tener a su disposición, de un vehículo" dentro de una causa penal de su índice.</p> <p>Tocó conocer del asunto, por razón de turno, al Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de México, cuya secretaria en funciones, ordenó registrarla y, al advertir que se atribuían los actos al titular del propio órgano, se declaró legalmente impedida para conocer del asunto, en términos del artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo, sin pronunciarse acerca de la admisión de la demanda, pero sí respecto de la suspensión del acto reclamado.</p> <p>El anterior impedimento, fue remitido al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito; el cual, mediante resolución, lo declaró <b>fundado</b>, por lo siguiente:</p>
----------------------	--

<b>Criterio:</b>	<p>La imparcialidad, como condición esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional, contenido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución, constituye una de las características insoslayables que debe revestir a los juzgadores en su ejercicio, por lo que es necesaria la existencia de la plena certeza de que no existe motivo para dudar que el titular del órgano cuenta con esa calidad, pues la potestad judicial se entiende no sólo como la capacidad de actuación del órgano sino, además, como la facultad subjetiva de sus titulares para actuar en forma imparcial.</p> <p>En esas condiciones, los impedimentos por regla general se traducen en los hechos o circunstancias personales que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinado juicio por existir la presunción de que su imparcialidad se encuentra afectada.</p>
------------------	---



Ahora bien, en el caso concreto, de los autos se advierte que se solicitó el amparo en contra de actos del Juez Séptimo de Distrito (aseguramiento de un camión), por lo que la secretaria en funciones de Juez, a quien por razón de turno le correspondió conocer de la demanda de amparo, se declaró legalmente impedida por considerar actualizada la hipótesis prevista en el artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo.

De conformidad con lo previsto en la fracción IV, resulta evidente que para el titular de un órgano jurisdiccional, es causa de impedimento que hubiere tenido el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o que hubiere emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado.

Así, el supuesto jurídico en análisis atiende a la persona o personas físicas concretas individuales que conforman al órgano y que dictaron las resoluciones reclamadas en el juicio de amparo, con la finalidad de que no tengan injerencia alguna en el mismo, ante la posibilidad de que vea afectada la imparcialidad. Por tanto, la naturaleza del impedimento estriba en la parcialidad que en él presume la ley.

Para fortalecer lo anterior, por identidad jurídica, se invoca la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "IMPEDIMENTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, POR EL HECHO DE QUE EL QUEJOSO LOS SEÑALE COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO."

Así, al encontrarse demostrado que la demanda de amparo fue turnada al órgano jurisdiccional cuyo titular emitió el acto que se reclama, era suficiente para tener por acreditado el supuesto previsto en la referida fracción IV, por lo que declaró procedente el impedimento planteado.

En ese caso, la particularidad que reviste el asunto por el hecho de que quien suscribe el planteamiento del impedimento es la secretaria designada en funciones por vacaciones del titular del juzgado y no el propio titular, quien como persona física y en ejercicio del cargo de juzgador emitió en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado, lo que en sentido estricto pudiera llevar a estimar que no es la persona respecto de quien se materializa el supuesto individual o



personalísimo del impedimento; ello igualmente permite advertir la particularidad del juicio de amparo al producir exclusivamente dentro de su procedimiento un motivo de impedimento que se aparta de la regla ubicada como paradigma de clasificación teórica de los motivos de impedimento, basada en el carácter personal o subjetivo de quien puede resolver un determinado asunto con riesgo de afectación a la imparcialidad; por el contrario, como atributo exclusivo del procedimiento, conocimiento y resolución, se genera de una causa de excusa de tipo objetivo que igualmente produce un efecto similar, es decir, el que un determinado órgano de amparo, independientemente de la persona del titular en turno, no pueda conocer de un juicio en el que el acto reclamado sea emitido por ese mismo órgano (independientemente también de quien haya sido la persona que en esa fecha ocupara el cargo de titular del propio órgano), **pues sería absurdo suponer que un mismo órgano judicial conociera y resolviera sobre la constitucionalidad de sus propios actos.**

Se trata de un supuesto propio del amparo indirecto, donde el señalamiento de autoridad responsable (entendida como órgano y no en función de la persona del titular), impide que ese mismo órgano pueda conocer del juicio que se promueve en contra de sus actos, al margen de la variación de la persona de los titulares en la fecha de emisión del acto y de la promoción del amparo.

Por tanto, **puede entenderse como excepción por el carácter objetivo y no estrictamente personalísimo** del motivo de obligada excusa para conocer del asunto en cuestión y la consecuencia es la que debe ser un órgano distinto el que conozca del amparo de que se trate.

Así pues, se genera una cuestión competencial derivada de la imposibilidad de asumir el doble carácter de autoridad responsable y de amparo en el mismo juicio, pero además, si se atiende sólo a la cuestión de competencia como efecto y no al impedimento como origen, de cualquier forma, la consecuencia será la misma, es decir, la declaración de que dicho órgano no puede conocer en el amparo de la reclamación de sus propios actos.

Por tanto, sea que se plantee como impedimento o como competencia, el resultado fáctico será el mismo y a nada práctico conduciría regresar el asunto al a quo, bajo el argumento de incorrección técnica por plantear "impedimento" o "incompetencia" debiendo ser a la inversa.



	<p>Por todo ello, en aras de salvaguardar los principios de celeridad y concentración del juicio de amparo y justicia pronta, expedita e imparcial, conforme al artículo 17 constitucional, procedió a declarar fundado el impedimento.</p>
<b>Tesis:</b>	<p>"IMPEDIMENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRÁCTICAS. De conformidad con la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para el titular de un órgano jurisdiccional de amparo, es causa de impedimento que hubiere tenido el carácter de autoridad responsable en el juicio o emitido en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada. Así, este supuesto jurídico atiende a las personas físicas concretas que dictaron las resoluciones reclamadas en el juicio de amparo, con la finalidad de que no tengan ninguna injerencia en éste, ante la posibilidad de que pudiera verse afectada la imparcialidad que constitucionalmente debe imperar. En ese contexto, al encontrarse demostrado que la demanda de amparo fue turnada al órgano jurisdiccional cuyo titular emitió el acto reclamado, esa circunstancia es suficiente para acreditar el supuesto previsto en el precepto mencionado, no obstante que quien suscribe el impedimento sea la secretaria designada en funciones por vacaciones del titular del juzgado y no el propio titular, lo cual, en sentido estricto, pudiera llevar a estimar que dicha secretaria en funciones, no es la persona respecto de quien se materializa el supuesto de carácter personalísimo del impedimento, entendido generalmente, desde el punto de vista procesal, pues ello permite advertir la particularidad del juicio de amparo, al producir exclusivamente dentro de su procedimiento, una causa que se aparta de la regla ubicada como paradigma de clasificación teórica de los motivos de impedimento, excusa o recusación, basada en el carácter personal o subjetivo de quien puede resolver un determinado asunto con riesgo de afectación a la imparcialidad. <u>Se genera una causa de excusa de tipo objetivo que igualmente produce un efecto similar, es decir, el que determinado órgano de amparo, independientemente de la persona del titular en turno, no pueda conocer de un juicio en el que el acto reclamado sea emitido por él mismo, pues sería absurdo suponer que un órgano judicial conociera y resolviera sobre la constitucionalidad de sus propios actos; se trata pues, de un supuesto propio del amparo indirecto, donde el señalamiento de auto-</u></p>



ridad responsable (entendida como órgano o ente público y no en función de la persona del titular), impide que ese mismo órgano pueda conocer del amparo que se promueve contra sus actos. Por tanto, puede entenderse como excepción por el carácter objetivo y no estrictamente personalísimo del motivo de obligada excusa para conocer del asunto en cuestión y la consecuencia es que debe ser un órgano distinto el que conozca del amparo de que se trate. Esto es, se genera una cuestión competencial como derivación de la imposibilidad de asumir el doble carácter de autoridad responsable y de amparo en el mismo juicio. Pero además, si se atiende sólo a la cuestión de competencia como efecto y no al impedimento como origen, de cualquier manera, la consecuencia será la misma. Por tanto, sea que se plantee como impedimento o como competencia, a nada práctico conduciría en esos supuestos regresar el asunto al a quo, bajo el argumento de incorrección técnica por plantear 'impedimento' o 'incompetencia', debiendo ser a la inversa, pues ello además de tardanza, motivaría un nuevo planteamiento que, finalmente, tendría el mismo resultado. Por ello, en aras de salvaguardar los principios de celeridad y concentración del juicio de amparo y atento a la practicidad que contribuye a lograr una justicia pronta, expedita e imparcial, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, en este caso procede declarar fundado el impedimento."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Cons-



titudin Polítca de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídca de la contradiccin de tesis.

Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Polítca de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradiccin de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su deciccin en una controversia, lo que determina que la contradiccin de tesis se actualiza cuando dos o más rganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la prctca judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ah que considerar que la contradiccin se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradiccin de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradiccin se actualiza siempre que 'al resolver los nego-



cios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."<sup>3</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de

<sup>3</sup> Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, P./J. 72/2010, página 7.



que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, **dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado**, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>4</sup>

Conforme a lo transcrito, para que exista contradicción de tesis no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.

En el caso concreto, se estima que **efectivamente se actualiza una contradicción de criterios**, por las siguientes razones:

El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito**, en el **impedimento \*\*\*\*\***, resolvió que en virtud de que el impedimento es un acto personalísimo, es atribuible a la persona del Ministro, Juez o Magistrado, por ser los únicos funcionarios encargados de ejercer la función jurisdiccional, y quienes tienen encomendada la administración de justicia, en la cual deben observar, entre otros, el principio de imparcialidad, por lo que el secretario de juzgado no está facultado para realizar la declaración del impedimento, respecto de sí mismo o del órgano jurisdiccional, aun cuando se encuentre como encargado del juzgado

<sup>4</sup> Novena Época. Registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Tomo XXX, julio de 2009» materia común, P. XLVII/2009, página 67, «con número de registro digital: 344957».





por vacaciones del titular, pues sólo realiza actividades de auxiliar y carece de la facultad de decisión sobre el sentido y resolución de los asuntos.

Sostuvo que las funciones del secretario del despacho se limitan: a) al dictado de la sentencia en los juicios en que se celebre la audiencia constitucional durante el periodo de ausencia del Juez, b) diligencias de trámite; y, c) dictado resoluciones de carácter urgente; y que el impedimento no puede considerarse ubicado en ninguna de las dos primeras hipótesis, **puesto que denota la incompetencia, en el aspecto subjetivo**, de un juzgador. Así, sostuvo que la encomienda no lo autorizaba para pronunciarse, ni por sí mismo, ni por el órgano jurisdiccional, en virtud del carácter personalísimo que reviste respecto del Juez de Distrito y, en ese sentido, tampoco puede pronunciarla respecto del órgano jurisdiccional que preside temporalmente.

Al respecto, consideró infundada la causa de impedimento declarada por el secretario de juzgado (fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo), por haberlo emitido un servidor público que carece de la facultad para hacerlo y, porque al ser personalísimo, tampoco es posible decretarlo ni respecto de un tercero (que en el caso a estudio es la titular del Juzgado de Distrito), ni respecto de un órgano jurisdiccional, **porque se trata de un aspecto estrictamente subjetivo de la competencia, incluso en aquellos casos a que se refiere la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo**, ya que si bien se refiere a la apreciación de elementos objetivos, **dicha parcialidad sigue estando referida, como una eventualidad o riesgo, a la persona** y a la apreciación del juzgador y no así a un tercero ni al órgano jurisdiccional mismo.

Por el contrario, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, en el **impedimento \*\*\*\*\***, determinó que al encontrarse demostrado que la demanda de amparo fue turnada al órgano jurisdiccional cuyo titular emitió el acto que se reclama, tal circunstancia era suficiente para tener por acreditado el supuesto previsto en el precepto 51, fracción IV, de la Ley de Amparo.

Advirtió que, aun cuando el impedimento lo había planteado una secretaria designada en funciones por vacaciones del titular del juzgado y no el propio titular, quien como persona física y en ejercicio del cargo de juzgador emitió en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado, y en sentido estricto no era



respecto de quien se materializó el supuesto individual o personalísimo del impedimento, existía un motivo que se apartaba de la regla teórica de los impedimentos, exclusivamente en los juicios de amparo indirectos, ya que se generaba una excusa de tipo objetivo con un efecto similar, consistente en que un determinado órgano de amparo, independientemente de la persona del titular en turno, no puede conocer de un juicio cuyo acto reclamado fuera emitido por ese mismo órgano (independientemente de quien haya sido la persona que en esa fecha ocupara el cargo de titular del propio órgano), **pues sería absurdo suponer que un mismo órgano judicial conociera y resolviera sobre la constitucionalidad de sus propios actos.**

Sostuvo que se trataba de un supuesto propio del amparo indirecto donde el señalamiento de autoridad responsable (entendida como órgano y no en función de la persona del titular), impedía que ese mismo órgano conociera del juicio promovido en contra de sus actos, al margen de la variación de la persona de los titulares en la fecha de emisión del acto y de la promoción del amparo, entendiendo lo anterior, como **excepción, por el carácter objetivo y no estrictamente personalísimo** del motivo de obligada excusa, cuya consecuencia sería que un órgano distinto conociera del amparo; aspecto que estimó generaba una cuestión competencial.

Así, estimó que de atenderse sólo a la cuestión de competencia como efecto y no al impedimento como origen, la consecuencia era la misma, es decir, la declaración de que dicho órgano no puede conocer en el amparo de la reclamación de sus propios actos, por lo que a nada práctico conduciría regresar el asunto, bajo el argumento de incorrección técnica por plantear "impedimento" o "incompetencia", pues además de su tardanza, el resultado sería el mismo, aun cuando, como hecho notorio se haya advertido que el titular del juzgado ya se reincorporó, dado que sería indiscutible la concurrencia de ambas hipótesis de solución (impedimento e incompetencia).

Por lo antes expuesto, se evidencia que sí existe punto de contradicción, pues ante una misma situación, como es ***un impedimento presentado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro sujeto):***



Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito
<p>Determinó que se actualiza la causa de impedimento, ya que entraña una cuestión subjetiva, que se refiere a una eventualidad o riesgo a la persona y a la apreciación del juzgador y no así a un tercero ni al órgano jurisdiccional mismo, por lo que el secretario en funciones no tenía facultades para declarar el impedimento del titular ni del órgano.</p>	<p>Si bien el impedimento no fue planteado por la persona de quien se materializó el supuesto individual o personalísimo, existe un motivo que se aparta de la regla teórica, pues la excusa es de tipo objetivo, ya que al margen de la persona que emitió el acto, un órgano de amparo no puede resolver sobre la constitucionalidad de sus propios actos.</p> <p>Aun cuando esto pudiera considerarse una cuestión de competencia, es fundado el impedimento, por razones prácticas, en virtud de que regresar el asunto retardaría la emisión de la decisión, cuyo resultado sería el mismo, máxime que, como hecho notorio, el titular del juzgado ya se reincorporó al órgano, por lo que se materializarían tanto el impedimento como la incompetencia.</p>

**En ese sentido, si bien en ambos casos se estimó que no se trataba, en términos estrictos de un impedimento previsto en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, arribaron a conclusiones divergentes, pues el *primero* lo declaró lisa y llanamente infundado por no ser el sujeto en quien podría recaer la pérdida de imparcialidad, mientras que el *segundo*, consideró que por cuestiones prácticas, excepcionalmente se actualizaba por una causa de tipo objetivo de carácter competencial, que surge como una excepción propia del juicio de amparo indirecto, en aras de salvaguardar los principios de celeridad y concentración del juicio de amparo y atento a la practicidad que contribuye a lograr una justicia pronta, expedita e imparcial, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal.**

Lo anterior se robustece con el propio rubro de la tesis «II.2o.P.21 K (10a.)» que se emitió con respecto al segundo criterio: "(sic) CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRÁCTICAS."



Por lo expuesto, este Tribunal Pleno tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema, para precisar las singularidades de las sentencias en conflicto, fijando como punto de contradicción, determinar: ***si es posible declarar fundado un impedimento presentado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro sujeto).***

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** A fin de estar en posibilidades de determinar el criterio que debe prevalecer en relación con el punto de contradicción, este Tribunal Pleno desarrollará, al margen de lo planteado, las reglas de competencia y el marco legal de los impedimentos, según se expone a continuación:

En primer lugar, se debe entender que la **jurisdicción es la potestad** del Estado para impartir justicia por medio de los tribunales que integran el Poder Judicial. A partir de ahí, como un límite a la jurisdicción surge la **competencia, que es la facultad de los órganos jurisdiccionales para conocer de ciertos negocios** ya sea porque es atribuida por la ley o derivada de la voluntad de las partes.

De manera tal, que el Juez por el solo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional; sin embargo, no puede ejercerla para resolver cualquier tipo de conflictos, sino sólo en aquellos para los que está facultado, es decir, en los que es competente.

Al respecto, dentro de las reglas procesales, la competencia se confunde con el concepto de jurisdicción, lo que ha implicado que se entienda en dos sentidos, el primero referido a su **sentido amplio**, es decir, al ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de Poder puede desempeñar sus atribuciones y funciones.

Así, en un **sentido estricto**, que constituye la facultad otorgada a un órgano jurisdiccional específico para que válida y legalmente conozca de un determinado asunto, de manera tal, que un órgano jurisdiccional no puede resolverlo,



si es a otro al que le corresponde específicamente esa atribución, aun cuando ambos pertenezcan al mismo Poder Judicial.

A su vez, la competencia en sentido estricto, se divide en competencia objetiva, que se refiere al órgano jurisdiccional, en donde se encuentran los criterios de territorio, materia, grado, entre otros; y la competencia subjetiva que alude al titular o persona física encargada de desempeñar las funciones que competen al órgano respectivo.

Ahora bien, en relación con la competencia objetiva, se encuentran diversas clasificaciones de los elementos que la componen; al respecto, cabe atender al derecho comparado, en específico a la doctrina española, orientada por el jurista italiano Calamandrei,<sup>5</sup> la cual también ha sido invocada en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia<sup>6</sup> y que la divide por razón de territorio, funcional u objetiva.<sup>7</sup>

Al respecto, por territorio, se entiende en relación con el ámbito espacial; objetiva, atiende a la materia y el valor del negocio, y funcional, referida a la pluralidad de instancias y grados, esto es, entendido de otro modo, el que ha de conocer de los incidentes y recursos ya sean estos ordinarios o extraordinarios, de las medidas cautelares y de la ejecución de las sentencias, como consecuencia de un proceso ya iniciado. En relación con el último elemento, según la doctrina mexicana, se caracteriza por "**la índole de la actividad desenvuelta por el Juez o el tribunal en el proceso**".<sup>8</sup>

Visto el desarrollo doctrinal y comparado de los elementos que componen **la competencia; a la luz del juicio de amparo**, dicho presupuesto **forma parte de las garantías de legalidad**, consagrada en el artículo 16, así como las que derivan de los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Armienta Calderón, Gonzalo M. (2006). *Teoría General del Proceso*. México: Porrúa. Página 63.

<sup>6</sup> "COMPETENCIA FUNCIONAL." [TA] Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIV, página 6691, «con número de registro digital: 376191».

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Editorial, Espasa Calpe, S.A., Fundación Tomás Moro. (2001). Página 1010.

<sup>8</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México 2002. Página 297.



Así, atendiendo al juicio de amparo, **la distribución de competencias por razones objetivas**, tradicionalmente se ha dividido en los elementos esenciales siguientes:

**Por territorio**, que se prevé en el artículo 94 constitucional, al facultar al Consejo de la Judicatura Federal el establecimiento del número y división en Circuitos, así como la actuación territorial de los órganos jurisdiccionales.

**Por materia**, también se desprende del señalado artículo 94, remite a lo previsto en la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, tanto para amparo directo como indirecto.

**Por grado**, respecto a la promoción del juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios o Juzgados de Distrito, y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A manera de comparación, bajo esta clasificación, la competencia por territorio es idéntica, en cuanto a la competencia objetiva, ésta se asimila a la competencia por materia y por lo que hace la funcional, a partir de lo señalado tanto por la doctrina comparada, como por la que otorga la doctrina mexicana, se desprenden ciertos elementos en relación al grado sobre los cuales cabe hacer un desarrollo especial en las siguientes líneas:

La **competencia por grado** se relaciona a las funciones de los órganos y su jerarquía; ante ello, regularmente el grado se ha entendido en función del nivel o posición que guarda cada órgano jurisdiccional jerárquicamente; sin embargo, tal como quedó establecido, conlleva una vertiente propia de las funciones que desempeña cada uno de esos órganos o instancias, esto es, el contenido de las facultades con las que cuentan y las atribuciones que les otorgan las normas que los rigen.

Atento a lo anterior, se tiene que el grado en un sentido amplio no se limita únicamente a la distribución de competencias en virtud de jerarquía de la instancia; sino también a la organización propia de cada órgano jurisdiccional que componen esas instancias y, es precisamente en la distribución



donde se generan las **facultades específicas y las funciones con las que cuenta cada uno de los órganos señalados.**

Así, desde una perspectiva horizontal, se contempla al grado como la composición de facultades que tiene cada órgano jurisdiccional en una determinada instancia; verticalmente, el grado se relaciona con la organización de esas instancias en niveles o jerarquías que en el Poder Judicial de la Federación se distribuye en los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante ello, en relación con el juicio de amparo indirecto, con la salvedad de la competencia auxiliar de la que se hablará más adelante, los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuitos, son los órganos competentes atendiendo a una cuestión de grado (jerarquía vertical), para conocer en primera instancia.

Sin embargo, conforme a lo dicho, es necesario que dentro de esa instancia cada órgano cuente con facultades suficientes para desenvolverse en la actividad procesal sujeta a su jurisdicción. De ahí, que si horizontalmente el grado se analiza a partir de su aptitud para conocer de las controversias que le sean sometidas; desde esa perspectiva, es válido referirse como competencia funcional.

En ese sentido, si por principio de cuentas el juicio de amparo tiene por objeto, conforme al artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, resolver toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por dicha Carta Magna, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; no se justificaría que un órgano jurisdiccional tenga facultades para resolver un juicio de amparo indirecto cuando se reclamen actos emitidos por el mismo, con independencia de quien sea su titular.

Sirve para fortalecer lo anterior, la siguiente tesis emitida por este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes:



"JUECES DE DISTRITO, INCOMPETENCIA DE LOS. Sería absurdo que el mismo Juez de Distrito tuviese al mismo tiempo el carácter de Juez sentenciador en el amparo, y de parte de esa controversia constitucional, aun cuando el fallo que dictase se limitara a decir, respecto a los actos que se le atribuyen, que procedía el sobreseimiento, por no existir esos actos."<sup>9</sup>

Antes bien, cabe señalar que no es obstáculo a la afirmación anterior, que, conforme a la integración de ciertas legislaciones, exista la posibilidad ante determinados supuestos que un órgano jurisdiccional pueda revisar sus propias determinaciones; sin embargo, a partir de las reglas de tramitación del juicio de amparo indirecto, esa posibilidad queda descartada, como se expondrá más adelante. Pues resulta contrario a su propio fin sostener que sea el mismo tribunal o juzgado, señalado como autoridad responsable, quien resuelva sobre la constitucionalidad de sus actos.

Así pues, atendiendo específicamente a que en el juicio de amparo indirecto –para efectos de la contradicción– la competencia está acotada a las propias reglas procesales y funcionales **establecidas en la ley de materia**, no sólo debe estar a los elementos de territorio, materia o grado en un sentido limitado a la jerarquía, sino al propio funcionamiento del órgano conforme a las facultades que la ley le confiere (funcional).

Ante ello, las reglas para la sustanciación del referido juicio de amparo indirecto, se encuentran contenidas en la sección segunda, "Sustanciación" del capítulo I "El amparo indirecto" del título segundo, "De los procedimientos de amparo" de la Ley de Amparo; de las que se desprende que, una vez señalada en el escrito de demanda a la autoridad responsable, el acto que se le reclama y los conceptos de violación y, admitida por el órgano jurisdiccional, éste señalará día y hora para la audiencia constitucional y **pedirá a las autoridades responsables que rindan un informe con justificación**, en el que deberán exponer las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado acompañando las constancias necesarias para apoyarlo.

<sup>9</sup> [TA] Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, página 588, «con número de registro digital 344957».





Lo anterior, resulta conforme con los artículos 115 y 117 de la Ley de Amparo, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 115.** De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

"Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."

**"Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"...

"En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo."

De ahí, es claro que una de las bases para resolver sobre las cuestiones planteadas es precisamente el informe con justificación de la autoridad responsable; en ese sentido, de ser el mismo órgano quien deba rendirlo en su carácter de responsable y a su vez analizarlo para determinar si su actuación fue en apego a la ley o no, **es incuestionable que hay una incompatibilidad con sus funciones como autoridad jurisdiccional encargada de la impartición de justicia, lo que revela una condición de incompetencia.**

Así, conforme con la finalidad del juicio, a partir de los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, que establecen las **reglas de competencia** para el cono-



cimiento de los juicios de amparo indirecto –en primera instancia– por parte de los juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios, se tiene que **será competente para conocer contra los actos de un Juez de Distrito o Tribunal Unitario, otro del mismo Distrito y especialización** y, si no lo hubiere el más próximo; haciendo especial énfasis en que **debe ser un órgano ajeno al que se le atribuye el acto**. A continuación, los artículos en comento.

"**Artículo 36.** Los Tribunales Unitarios de Circuito sólo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza. **Será competente otro tribunal del mismo Circuito**, si lo hubiera, o el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto reclamado."

"**Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, **otro del mismo distrito y especialización en su caso** y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca."

Además, también se desprende la **competencia auxiliar** a que aluden la última parte de los referidos artículos 36, 38, así como el artículo 159, este último en relación con el artículo 15 de la Ley de Amparo, por la que se conceden facultades a los Jueces de primera instancia (materia penal) o Juzgados de Distrito de la jurisdicción más cercana cuando en el lugar en que se ejecuten o traten de ejecutarse no resida un Juez de Distrito para **recibir la demanda de garantías, solicitar informes a las responsables** e incluso **suspender los actos reclamados**, siendo la finalidad de la ley que todo gobernado tenga acceso de manera pronta a la Justicia Federal.

En ese sentido, ubicada en el artículo 39 de la Ley de Amparo, precisamente por una cuestión que atañe al desempeño de los órganos, se establece lo siguiente:

"Artículo 39. Cuando se trate de amparos contra actos de autoridades que actúen en auxilio de la Justicia Federal, no podrá conocer el Juez de Distrito que deba avocarse al conocimiento del asunto en que se haya originado el acto reclamado.



"En este caso, conocerá otro del mismo distrito y especialización, en su caso, y si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito a que pertenezca."

Así, de dicha norma se tiene que en caso de que se promueva un juicio de amparo indirecto en contra del órgano que actuó en auxilio –ya sea Juzgado de primera instancia o de Distrito de la jurisdicción más cercana–, no podrá conocer el Juez de Distrito que deba avocarse al conocimiento del asunto en que se haya originado el acto reclamado; debiendo ser otro del mismo distrito y especialización.

Dicha falta de competencia deriva de un elemento objetivo, pues se observa que el elemento determinante de la competencia es la autoridad señalada como responsable, a decir, el órgano que actuó en auxilio. Así, el órgano que en principio tendría competencia ya sea por territorio, materia o grado –en sentido jerárquico– para resolver, **no está facultado para conocer de la instancia**.

Así pues, **en aquellos casos en los que se constate que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto, también tiene el carácter de autoridad responsable, no cuenta con facultades para resolver en la instancia**, por lo que, en principio, se debe declarar incompetente; ello pues se actualiza una causa de incompetencia funcional, con independencia de que no se trate del mismo titular.

Expuesto lo anterior, **si bien en el caso se actualiza un supuesto de incompetencia**; en relación con el punto de contradicción, este Tribunal Pleno considera que **cundo un secretario en funciones haya planteado su impedimento**, con sustento en el artículo 51, fracciones IV y VIII, de la Ley de Amparo,<sup>10</sup> para conocer de un juicio de amparo indirecto cuyo acto fue emitido por el

<sup>10</sup> Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"...



mismo órgano jurisdiccional, **por economía procesal, es posible declararlo fundado.**

Para explicar lo anterior, cabe retomar los conceptos explicados al inicio del presente considerando. Así pues, se tiene que la competencia es un límite a la jurisdicción y que, en sentido estricto, se ha dividido en **competencia objetiva** relacionada a los órganos jurisdiccionales y su organización –entre otros aspectos– y **subjctiva**, que se refiere **al encargado del desempeño jurisdiccional** en un determinado tribunal, en otras palabras, **al titular.**

Ahora bien, **en relación con la competencia subjctiva**, de conformidad con los criterios de este Alto Tribunal, **la figura legal del impedimento, resulta ser el medio para examinar si el titular del órgano jurisdiccional es ajeno a la cuestión planteada** o, si por el contrario, puede considerarse que se encuentra en riesgo de resolver con parcialidad, **lo anterior, en aras de evitar que se ponga en tela de juicio el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.**

Sirve para apoyar lo anterior el siguiente criterio de jurisprudencia:

"IMPEDIMENTO EN EL AMPARO. LA DEMANDA DE GARANTÍAS PROMOVIDA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DECIDA, ASÍ COMO LOS PRECEPTOS EN QUE SE FUNDA, ES IMPROCEDENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA. La resolución dictada al calificar los impedimentos previstos en el artículo 66 de la Ley de Amparo constituye una determinación emitida dentro del juicio de garantías, pues además de que con ella se define la competencia subjctiva del juzgador, afecta directamente en el trámite del juicio, habida cuenta que con la cita del impedimento se suspende el procedimiento o el dictado de la sentencia hasta su calificación. Asimismo, la resolución dictada impacta la validez de las actuaciones realizadas por el juzgador que sea declarado impedido, pues aquéllas serán nulas al no existir en la Ley de Amparo disposición alguna que las dispense. En ese sentido, si se tiene en cuenta que la decisión que califica un impedimento hecho valer en términos del señalado numeral constituye una resolución vinculada al

---

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."



juicio de garantías del que deriva y, por ende, se encuentra dictada dentro de él, es indudable que en caso de que promueva un juicio de garantías en su contra, se actualiza la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo, a pesar de que en la demanda también se reclame la inconstitucionalidad de un precepto de ese ordenamiento –como el artículo 71, conforme al cual se impondrá multa a quien promueva un impedimento que sea desechado–, toda vez que por disposición expresa del legislador no existe posibilidad jurídica de promover un juicio de garantías contra las resoluciones pronunciadas en otros de la misma naturaleza, sin excepción alguna, pues la idea de suprimir el ejercicio del control constitucional sobre el juicio de amparo tiene su explicación lógica en el principio de que está prohibido generalmente promover un medio de impugnación extraordinario en contra de otro del mismo orden."<sup>11</sup>

A decir de lo anterior, **a través del impedimento se busca proteger los principios de independencia e imparcialidad**, lo cuales se encuentran tutelados en el artículo 17 de la Constitución Federal, específicamente en los párrafos segundo y sexto; y **resulta ser una condición esencial que debe revestir a los juzgadores o tribunales que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional**, la cual consiste precisamente en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en la controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.

Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal a partir de la contradicción de tesis 48/2018, determinó que **el principio de imparcialidad debe entenderse en dos dimensiones**: (i) **subjetiva**, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador; y (ii) la **objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver**.

Explicado lo anterior, **en caso de que se actualice una causa ya sea subjetiva u objetiva de imparcialidad, el resultado será el impedimento del titular de un órgano jurisdiccional para conocer del asunto sometido a su conocimiento**.

<sup>11</sup> [J] Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, tesis 2a./J. 97/2009, página 155, «con número de registro digital: 166650».



Dicho aquéllo, se tiene que cuando **se plantea un impedimento** para conocer de un juicio de amparo indirecto cuyo acto fue emitido por el mismo órgano jurisdiccional, al que en principio le tocaría conocer del asunto, **es válido considerar que existe una causa objetiva de riesgo de pérdida de parcialidad.**

Lo anterior se evidencia con lo dispuesto por el artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo:

"Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, **los Jueces de Distrito,** así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, **deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:**

"...

"V. (sic) **Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo,** o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación; ..."

En ese supuesto, la causa de impedimento consiste en haber tenido el carácter de autoridad responsable y, si bien el secretario en funciones de Juez no fue la misma persona física que fue señalada como responsable, sí lo es en un sentido institucional, advirtiendo inclusive, de manera personal, el riesgo de pérdida de objetividad hasta el punto de plantearlo como impedimento.

Sin que lo anterior **resulte contrario con la primera conclusión a que se arriba,** en cuanto a que se actualiza una falta de competencia funcional, pues conforme a lo expuesto, **tanto la competencia (objetiva o subjetiva) como la figura del impedimento, de origen comparten el mismo fin, a decir, servir como un límite a la función jurisdiccional.**

Por ello, ambas instituciones encuentran su razón de ser en la protección de la imparcialidad judicial, por lo que en realidad se trata de diversas aristas de un mismo punto, es decir, mientras que la vía procesal idónea para examinar si un



órgano judicial es o no competente para conocer de un asunto es, precisamente, plantear una cuestión de competencia, la vía adecuada para cuestionar la incompetencia subjetiva, **es el impedimento**.

Máxime, **cuando el impedimento es planteado por las causas señaladas**, por un secretario en funciones, conlleva una decisión vinculada con el órgano que representa y emitió el acto reclamado, en especial con los actos que deberá llevar a cabo, como es su defensa en el informe justificado o el cumplimiento de la suspensión que el mismo dicte, entre otros, **lo que posteriormente sería incompatible con el análisis sobre la inconstitucionalidad de lo reclamado**.

De ahí que, **ya sea planteado como incompetencia**, lo cual técnicamente resulta ser la vía más acertada, **o como impedimento, el resultado será el mismo**, es decir, que el órgano jurisdiccional, actuando a través de su titular, no puede resolver en el asunto que le es sometido a su conocimiento.

Así pues, de acuerdo con las consideraciones expresadas, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios en cuanto a si es posible declarar fundado el impedimento presentado por el secretario encargado del despacho de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro titular).



**Criterio Jurídico:** Si bien el supuesto planteado técnicamente resulta ser un problema de incompetencia; sin embargo, por economía procesal es válido considerarlo como una causa de impedimento.

**Justificación:** Conforme con la finalidad del juicio de amparo y a lo previsto en los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, que establecen las reglas de competencia para el conocimiento de los juicios de amparo indirecto por parte de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, se concluye que en aquellos casos en los que se constate que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de que no se trate del mismo titular, se actualiza su incompetencia funcional para conocer del asunto. No obstante lo anterior, por economía procesal, cuando se plantea un impedimento por las mismas razones, es posible declararlo fundado, pues tanto la competencia como la figura del impedimento, de origen comparten el mismo fin, es decir, servir como un límite a la función jurisdiccional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.**—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para pronunciarse sobre la contradicción de criterios entre el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

**SEGUNDO.**—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 95/2019 se refiere, entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el emitido por Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

**TERCERO.**—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis redactada en la última parte del presente fallo.

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





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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por otro punto de contradicción, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 9, con número de registro digital: 2022197.

La tesis aislada II.2o.P.21 K (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2801, con número de registro digital: 2011674.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la contradicción de tesis 95/2019, resuelta el siete de mayo de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio mayoritario que no se comparte	El Juzgado de Distrito es incompetente cuando la demanda de amparo se interpone contra sus propios actos.
Motivo del diseño	Lo técnicamente correcto es que el Juez de Distrito o el secretario en funciones que lo supla en su ausencia, manifieste su <b>impedimento</b> con apoyo en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo, no así su incompetencia.

En la resolución del presente asunto se consideró que un Juzgado de Distrito es **incompetente** cuando se presenta una demanda de amparo contra sus pro-



pios actos; sin embargo, con la finalidad de agilizar el trámite del juicio de amparo, el Juez de Distrito o el secretario en funciones puede plantear el impedimento o la incompetencia.

Ahora bien, considero que contrario a lo que sostiene la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, lo técnicamente correcto es que el Juez de Distrito o el secretario en funciones manifieste su **impedimento** con apoyo en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo, la cual dispone lo siguiente:

"Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

La anterior fracción que contiene un supuesto residual para aquellos casos no comprendidos en las primeras siete fracciones y que por su amplitud permite que el asunto pueda encuadrarse en ella.

Mi desacuerdo con la posibilidad de plantear la **incompetencia** estriba en la circunstancia de que la razón de evitar que un Juzgado de Distrito no conozca de un amparo contra sus propios actos, no surge porque sea **incompetente**, sino porque el quejoso tendría motivos fundados para considerar que no existiría la imparcialidad que se exige al juzgador durante la tramitación y resolución del juicio de amparo si conociera de una demanda contra sí mismo.

En consecuencia, me aparto de las consideraciones relacionadas con la incompetencia del juzgador, y me pronuncio por la procedencia del **impedimento** exclusivamente con apoyo en la fracción **VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo**.

Adicionalmente, comparto el sentido del proyecto en la parte en que se afirma en que por cuestiones de economía procesal se declare fundada cualquiera de



las dos vías en mención, pues lo verdaderamente importante es que el órgano jurisdiccional no conozca del amparo en el que está señalado como autoridad responsable por haber emitido el acto reclamado.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 95/2019.

En sesión virtual de siete de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 95/2019.

### **Posturas de los órganos contendientes**

1. El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito consideró infundado el impedimento formulado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, previsto en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, ante el hecho de que ese Juzgado de Distrito haya emitido o ejecutado alguno de los actos reclamados en un juicio de amparo indirecto. Esto, debido a que el impedimento es personalísimo y recae en la persona titular del órgano jurisdiccional, sin que otro servidor público pueda declararlo en su nombre, aunque se encuentre desempeñando sus funciones. Esto, ya que el impedimento es un aspecto estrictamente subjetivo de la competencia y la parcialidad está referida como una eventualidad o riesgo a la persona y a la apreciación del juzgador, y no así a un tercero ni al órgano jurisdiccional mismo.
2. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito consideró fundado el impedimento planteado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, previsto en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, ante el hecho de que ese Juzgado de Distrito haya emitido o ejecutado alguno de los actos reclamados en un juicio de amparo indirecto.
3. Al respecto, consideró que los impedimentos se traducen en hechos o circunstancias personales que obligan a inhibirse del conocimiento de un juicio porque la imparcialidad está afectada; pero el supuesto previsto en la mencionada fracción, referente a haber emitido el acto reclamado, puede entenderse como excepción por su carácter objetivo y no estrictamente personalísimo, pues en ese caso el juicio de amparo debe ser resuelto por otro órgano jurisdiccional.
4. Se genera una cuestión competencial, pero de cualquier modo la consecuencia será la misma del impedimento: dejar de conocer del asunto. Por lo que, en



aras de la celeridad y concentración del juicio de amparo, debe declararse fundado el impedimento y no devolver el asunto para que el secretario en funciones lo plantee como incompetencia.

5. Este criterio quedó plasmado en la tesis «II.2o.P.21 K (10a.)» titulada: "IMPEDIMENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRÁCTICAS."
6. Con base en lo anterior, en la resolución mayoritaria se estableció como punto de contradicción determinar **"si es posible declarar fundado un impedimento presentado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro sujeto).**

#### **Criterio de la mayoría**

7. La mayoría sostuvo que debía prevalecer el criterio de que, en aquellos casos en los cuales se constate que el órgano jurisdiccional al cual le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter de autoridad responsable, es incompetente para conocer del asunto, en términos de los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo; sin embargo, se dijo, si en lugar de incompetencia se plantea un impedimento por las mismas razones, por economía procesal es posible declararlo fundado, ya que tanto la competencia como el impedimento comparten el fin de servir de límite a la función jurisdiccional; pues en tal caso el Juez de amparo no podría resolver el asunto sometido a su conocimiento.
8. Asimismo, se sostuvo que, si bien el secretario en funciones no es la misma persona que la responsable, sí lo es en un sentido institucional, advirtiendo incluso de manera personal el riesgo de pérdida de objetividad.
9. Lo anterior quedó plasmado en la tesis «P./J. 6/2020 (10a.)» titulada: "INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES



VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES."

### Razones del disenso

10. Por este voto manifiesto mi desacuerdo con la resolución mayoritaria.
11. En primer lugar, debo dejar patente que el punto de contradicción realmente se concentró en la circunstancia de determinar si por economía procesal debía declararse fundado o no el impedimento formulado por el secretario en funciones de Juez cuando advierte que en el juicio de amparo indirecto turnado al juzgado donde presta sus servicios dicho órgano jurisdiccional emitió alguno de los actos reclamados.
12. Así lo estimo porque ambos Tribunales Colegiados contendientes admitieron la circunstancia de que en el supuesto mencionado lo que técnicamente se actualiza es una incompetencia, sólo que uno de ellos estimó que, por razones de economía procesal, resultaba factible declarar fundado el impedimento formulado por el secretario en funciones, en lugar de devolver el asunto para que se planteara la incompetencia.
13. De ahí que, en primer lugar, manifieste mi disenso sobre la forma en que se propuso el punto de contradicción, pero aun considerando el punto de contradicción que se estableció en la resolución mayoritaria, relativo a "determinar si es posible declarar fundado un impedimento presentado por el secretario en funciones de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro sujeto)", la tesis prevaleciente no responde a ese cuestionamiento.
14. En efecto, la tesis está formulada en términos genéricos para sostener que, por economía procesal, debe admitirse un impedimento formulado con motivo de que el acto reclamado provenga de un Juzgado de Distrito, con independencia de que tal supuesto actualice una incompetencia del citado órgano jurisdiccional, bajo el argumento de que tanto la incompetencia como el impedimento tienen el mismo efecto de limitar la jurisdicción.
15. Inclusive, en el rubro no se hace referencia a que es el secretario en funciones de Juez quien promovería el impedimento, sino que se deja abierta la determinación del sujeto que lo plantea.



16. El criterio presentado en esos términos podría parecer correcto si se pensara en que el impedimento fuera propuesto por el Juez de Distrito a quien se atribuye alguno de los actos reclamados, ya que en tal caso sí se actualizaría exactamente la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo; pero no se debe perder de vista que ése no fue el problema que suscitó la contradicción de tesis, sino la circunstancia de un impedimento presentado **por un secretario en funciones**, no por el Juez de Distrito.
17. En ese escenario, mi posición es que el impedimento presentado por el secretario en funciones no debe declararse fundado ni prosperar, por no tratarse de la persona cuya imparcialidad está en duda; lo correcto es, considero, que dicho secretario declare la incompetencia del Juzgado de Distrito para conocer del juicio de amparo donde se le atribuye al propio órgano alguno de los actos reclamados; una vez hecha la constatación correspondiente.
18. Aunque la incompetencia y el impedimento puedan tener por efecto limitar el ejercicio de la jurisdicción en ciertos casos, eso no es motivo suficiente para equiparar o utilizar ambas instituciones sin distinción, puesto que son dos cosas distintas.
19. La competencia es la medida de la jurisdicción, es decir, la parte de la función jurisdiccional que corresponde en concreto a cada Juez o tribunal, según los diferentes criterios de distribución establecidos en la ley, como el territorio, la cuantía, la materia o el grado.
20. En cambio, los motivos de impedimento, que pueden dar lugar a la excusa o recusación de un Juez, hacen referencia a la ausencia de las particulares cualidades **personales** que se requieren para poder juzgar, es decir, a las condiciones **subjetivas** del Juez que se requieren para garantizar su imparcialidad. Como ejemplos se encuentran el parentesco con alguna de las partes o ser cónyuge de alguna de ellas, el interés personal en el asunto, ser parte en un juicio similar al de su conocimiento, la amistad estrecha o enemistad manifiesta, entre otros.
21. A los motivos de impedimento también se les denomina en la doctrina como incompetencia o incapacidad subjetiva del Juez. Por tanto, necesariamente se refieren a las condiciones particulares de la **persona** del Juez; no a los criterios de distribución de competencia entre los tribunales.



22. Eso hace que el impedimento formulado por un sujeto diferente a quien incurre en alguna de sus causales no pueda prosperar, puesto que se trata de aspectos exclusivos de su persona, de su subjetividad; de modo que no puede alegarse por alguien distinto.
23. De ahí que, desde mi punto de vista, el impedimento planteado por un secretario en funciones, respecto de la causa en que incurre el titular del órgano jurisdiccional (de haber tenido el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo del conocimiento) no es admisible, sino que lo procedente en tal caso sería declarar la incompetencia del Juzgado de Distrito, en términos de los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, tal como aceptaron ambos tribunales contendientes.
24. Cabe agregar que la economía procesal no es argumento suficiente para sostener lo contrario, pues además de que es a costa de tergiversar y confundir las instituciones jurídicas, la actuación correcta incluso podría llevar a emplear menor tiempo, ya que bastaría declarar la incompetencia del órgano jurisdiccional para remitirlo a otro.
25. En efecto, conforme al artículo 48 de la Ley de Amparo, cuando se presente una demanda de amparo ante un Juez de Distrito y éste estime carecer de competencia, la remitirá **de plano** con sus anexos al Juez competente, sin decidir sobre la admisión ni sobre la suspensión de los actos reclamados.<sup>1</sup> Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, tiene cuarenta y ocho horas para decidir también **de plano** si acepta el conocimiento del asunto y, de ser así, sólo se lo hace saber al órgano requirente.
26. En cambio, cuando se formula un impedimento sí debe resolverse sobre la suspensión del acto reclamado (salvo si se tiene interés en el asunto), según lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Amparo, tarea que por sí misma precisa de tiempo. Además, el impedimento necesariamente requiere de un proceso de calificación por el órgano superior, es decir, el Tribunal Cole-

---

<sup>1</sup> La salvedad para decidir sobre la suspensión radica en los actos que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento, incomunicación, deportación, o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.





giado de Circuito de la jurisdicción del Juez que se excusa [artículo 54, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo].

27. Al respecto, el Juez debe comunicar su impedimento al Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción, a fin de que éste califique la excusa de plano (artículo 55 de la Ley de Amparo), lo cual suele requerir más de cuarenta y ocho horas, ya que el presidente del tribunal debe turnar el asunto a alguno de los Magistrados integrantes para elaborar el proyecto de resolución (artículo 183 de la Ley de Amparo); luego transcurre el tiempo necesario para la elaboración del proyecto para, finalmente, incluirlo en la lista de los asuntos a resolver en cada sesión, con al menos tres días antes de su celebración, sin contar el de la publicación y el de la sesión (artículo 184 de la Ley de Amparo).
28. Ciertamente, la declinación de competencia puede derivar en un conflicto competencial si el Juez requerido no acepta el conocimiento del asunto, que conllevará el empleo de mayor tiempo. No obstante, cabe la posibilidad de que con la aceptación concluya la cuestión; a diferencia del impedimento, en el que siempre será necesario el procedimiento y resolución por parte del órgano superior y, por ende, del tiempo necesario para ese efecto.
29. De lo anterior estimo que, de entrada, el impedimento siempre va a requerir de una mayor temporalidad que la incompetencia declinada y aceptada por el Juez requerido. Por lo cual, desde mi punto de vista, el tiempo no es factor determinante para admitir un impedimento formulado por una persona a quien no le corresponde.
30. Por lo expuesto, con el respeto de siempre al criterio sustentado por la mayoría de mis compañeros Ministros, expreso mi disenso a través de este voto particular.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 6/2020 (10a.) y II.2o.P.21 K (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 9, con número de registro digital: 2022197 y Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2801, con número de registro digital: 2011674, respectivamente.



**ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. PUEDEN ANALIZAR LA COMPETENCIA, YA SEA POR TERRITORIO O POR MATERIA, EN FUNCIÓN DE LA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL AL QUE AUXILIAN Y, EN SU CASO, DECLARAR LA INCOMPETENCIA PARA RESOLVER EL ASUNTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 230/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 28 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA; VOTARON EN CONTRA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. ENCARGADA DEL ENGROSE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **veintiocho de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; y

RESULTANDO

1. PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** Por escrito del entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, recibido el ocho de junio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia denunció la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 241/2010 y el emitido por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, al fallar los conflictos competenciales 211/2016 y 193/2016.



2. SEGUNDO.—**Trámite en este Alto Tribunal.** Por acuerdo de trece de junio de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la posible contradicción de tesis denunciada, admitirla a trámite, solicitar a la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, informaran si el criterio sustentado en los asuntos de su índice, se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Asimismo, determinó turnar el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

3. TERCERO.—**Recepción de constancias.** Mediante proveído de tres de agosto de dos mil diecisiete, el presidente de este Máximo Tribunal acordó la recepción de los comunicados y anexos enviados por las Salas requeridas, por los cuales enviaron copia de las ejecutorias que dieron lugar a la tesis en contienda e informaron que se encontraban vigentes los criterios sustentados.

4. CUARTO.—**Desechamiento del proyecto.** En sesión pública celebrada por el Pleno de este Alto Tribunal el diez de enero de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos<sup>1</sup> se desechó el proyecto de resolución presentado por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, acordándose su retiro y ordenándose retornar el expediente a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración de un nuevo proyecto; y

#### CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, en virtud de que se refiere a la posible

<sup>1</sup> De la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.



contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el entonces Ministro presidente de este Alto Tribunal.

7. TERCERO.—**Tesis contendientes.** Con el propósito de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, resulta conveniente tener presentes los elementos y las consideraciones en que se apoyaron las respectivas resoluciones de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar los criterios denunciados como opuestos.

**I. La Primera Sala de este Alto Tribunal** el veinte de octubre de dos mil diez, resolvió la contradicción de tesis 241/2010,<sup>2</sup> entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Décimo Sexto Circuito.

**a)** El tribunal denunciante en la contradicción de tesis referida, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, analizó un conflicto competencial con las siguientes características:

- Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de actos de la Novena Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato y del Juzgado Octavo Civil del Partido Judicial de León, Guanajuato. La demanda fue turnada al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Guanajuato, quien mediante proveído de siete de septiembre de dos mil nueve, la desechó de plano.

- En sesión de quince de octubre de dos mil nueve, el citado órgano colegiado revocó el auto recurrido y ordenó admitir la demanda de amparo.

<sup>2</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



- En cumplimiento a la resolución anterior, el Juez Séptimo de Distrito admitió la demanda de amparo y una vez agotadas las etapas procesales el diecisiete de diciembre de dos mil nueve celebró la audiencia constitucional, para lo cual ordenó remitir los autos al Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en la ciudad de Guanajuato, Estado de Guanajuato, para el dictado de la sentencia.

- Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región quien determinó no ser legalmente competente para conocer del juicio de amparo que le fue remitido, en virtud de que el Juzgado Séptimo de Distrito auxiliado no lo era en razón del territorio.

- Una vez recibidos los autos en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, en proveído de veintidós de febrero de dos mil diez, se negó a aceptar la competencia planteada y comunicó su decisión tanto al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en León, como al Juzgado Segundo de Distrito en el Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en la ciudad de Guanajuato, Estado de Guanajuato.

- El referido Juez Séptimo de Distrito, por auto de cuatro de marzo de dos mil diez, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo correspondiente, a efecto de resolver el conflicto competencial suscitado.

- El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito determinó que el Juzgado Primero de Distrito era competente para conocer del juicio de amparo. Dentro del razonamiento que dio lugar a esa decisión el Tribunal Colegiado de Circuito hizo referencia al Acuerdo General 18/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el cual dijo que el Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en la ciudad de Guanajuato, Estado de Guanajuato, fue creado con la finalidad de apoyar a los órganos jurisdiccionales con cargas de trabajo que propiciaban un congestionamiento en la resolución de los asuntos, situación que iba en contra de la impartición de justicia de manera pronta y expedita; además concluyó que fue acertado que el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región se pronunciara sobre la competencia del órgano auxiliado, porque se encontraba resolviendo como si fuese este último.



b) Por su parte el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito analizó en el conflicto competencial 5/2009, un asunto con las características siguientes:

- Se promovió demanda de amparo indirecto en contra de actos atribuidos al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guanajuato, que se hicieron consistir en el auto de formal prisión, así como la orden de traslado a un penal de alta seguridad del Estado de Tamaulipas.

- Del juicio de amparo indirecto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, el que admitió la demanda el veintiocho de octubre de dos mil ocho. Sustanciado el juicio, el dos de diciembre de dos mil ocho celebró la audiencia constitucional y ordenó la remisión de los autos al Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región para que se encargara de emitir la resolución.

- Por resolución de veintitrés de enero de dos mil nueve, el Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar se declaró incompetente para conocer de la demanda de amparo, ya que el órgano auxiliado resultaba incompetente en razón del territorio en que se ejecutarían los actos, y ordenó enviar los autos al Juzgado de Distrito en turno en el Estado de Tamaulipas.

- El Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Tamaulipas recibió el expediente y por acuerdo de diez de febrero de dos mil nueve, rechazó la competencia planteada y devolvió los autos al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, quien insistió en su incompetencia y ordenó la remisión de los autos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito para el efecto de resolver el conflicto competencial suscitado.

- En sesión de once de mayo de dos mil nueve, el citado Tribunal Colegiado de Circuito declaró la inexistencia del conflicto competencial que se le planteó, porque estimó que era producto de un pronunciamiento irregular del órgano auxiliar quien no estaba facultado para resolver respecto de la competencia del órgano auxiliado.

8. La Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 241/2010 lo hizo bajo los siguientes argumentos:



- Determinó que el diferendo de criterios se centraba en determinar *si un juzgado auxiliar que se encargara únicamente de dictar sentencia en ayuda de otro juzgado ¿debía pronunciarse respecto de la competencia del órgano en cuyo lugar actuaba o auxiliaba?*

- Esa pregunta se contestó en sentido afirmativo, con la precisión de que el análisis partía del supuesto de que los casos de los cuales derivó la contradicción de tesis, se referían a pronunciamientos en razón de territorio.

- Se estableció que los órganos auxiliares, al resolver, podían analizar la competencia del órgano de origen y, si lo estimaban procedente, declarar la incompetencia, porque un órgano jurisdiccional perteneciente a un centro auxiliar resolvía haciendo las veces del juzgado o tribunal de origen, y existían casos en los que no se podía hacer un análisis completo de la competencia, sino hasta el momento de dictar sentencia y no se advertía razón alguna por la que el órgano auxiliar se encontrara impedido para realizar el estudio en comento y emitir algún pronunciamiento al respecto.

- Así, determinó que el Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guanajuato, Guanajuato, integrado por Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito, se creó a través del Acuerdo General 18/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal debido a la problemática de cargas de trabajo excesivas en algunos órganos jurisdiccionales, por lo que para satisfacer el derecho que toda persona tiene para que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, apoyarían en la resolución de asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales en funciones en el territorio de la República Mexicana.

- Además, atento al propio acuerdo general los órganos auxiliares tenían la función exclusiva de resolver los asuntos que les fueran enviados, por lo que el órgano de origen debía realizar todos los trámites anteriores y posteriores a su resolución.

- Luego, esa Primera Sala se refirió a las implicaciones que tiene el dictar la sentencia y dijo que en la fase resolutive el órgano jurisdiccional que conoció del asunto identificaba los datos que lo distinguían, hacía un recuento de los hechos procesales hasta ese momento, presentaba sus consideraciones y resolvía



la cuestión que se le planteó. Además, que la parte considerativa, la cual comenzaba con el estudio de la competencia era breve, porque ésta se analizó al inicio del procedimiento cuando se admitió a trámite la demanda, por ser un presupuesto procesal; pero que en algunos casos era hasta la resolución, después de analizar las constancias que advertía que no era competente, no obstante se había estimado competente al iniciar el juicio, lo cual se volvía entonces en el punto central de la resolución.

- Tal era el caso cuando el quejoso no desvirtuaba la negativa del acto reclamado por parte de la autoridad responsable, cuya residencia originó la competencia del Juez de Distrito, porque en esa situación, conforme al criterio de jurisprudencia P./J. 9/2001 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUYA RESIDENCIA LA ORIGINÓ NIEGA EL ACTO RECLAMADO Y ÉSTA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA, DICHO JUEZ DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LO ACTUADO AL JUEZ COMPETENTE.",<sup>3</sup> se debía llegar a la conclusión de que no era competente para hacer un pronunciamiento de fondo en ese asunto, y que tal criterio fue aplicado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 9/2010.

- Por ello, se sostuvo que si conforme al Acuerdo General 18/2008, un órgano auxiliar se encontraba facultado para dictar sentencia en los asuntos que le fueran enviados –lo que implicaba que todos los trámites anteriores y posteriores a la resolución quedaban a cargo del órgano de origen– era posible afirmar que no había razón por la cual un órgano que resolvía en auxilio de otro debiera abstenerse de analizar la competencia, porque se trataba de uno de los presu-

<sup>3</sup> Número de registro digital:190373. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 5, cuyo texto es el siguiente: "Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es competente para conocer de un juicio de garantías el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, pero si la autoridad ejecutora que por residir dentro de la jurisdicción territorial del Juez de Distrito lo hacía competente, niega el acto reclamado y el quejoso no desvirtúa esta negativa, dicho Juez debe, una vez desarrollada totalmente la audiencia constitucional salvo el dictado de la sentencia, declararse incompetente y, en los términos establecidos por el artículo 52 de la propia ley, remitir lo actuado al Juez que resulte competente, para que conforme a sus atribuciones legales dicte la sentencia que corresponda."





puestos necesarios para el dictado de la sentencia; incluso que se darían fallos parciales, porque un órgano resolvería el fondo del asunto, mientras otro tendría la facultad de hacer el análisis competencial.

- Se destacó que si bien los órganos auxiliares tienen competencia en todo el territorio nacional, porque auxiliaban precisamente a diversos órganos jurisdiccionales en el país, pero, el análisis de competencia que realizaban no sólo debía basarse en su propia competencia, sino además en el análisis competencial del órgano que auxiliaban, porque éste no tenía jurisdicción tan amplia como los órganos auxiliares.

- En conclusión, se indicó que un órgano facultado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para resolver en apoyo a otro, debía realizar el análisis de la competencia, ya que el dictado de la sentencia lo implicaba, es decir, que el órgano auxiliar podía hacer todo lo que haría el órgano de origen al fallar un asunto.

9. La resolución de esa contradicción de tesis dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 115/2010,<sup>4</sup> de rubro y texto siguientes:

"ÓRGANOS AUXILIARES. DEBEN ANALIZAR LA COMPETENCIA AL DICTAR SENTENCIA. El órgano auxiliar facultado mediante acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para fallar asuntos en apoyo a otros juzgados de amparo debe analizar la competencia, ya que puede hacer todo lo que el tribunal de origen haría si estuviera resolviendo, en virtud de que el estudio de las cuestiones relacionadas con la competencia constituye uno de los presupuestos para el dictado de las sentencias, y la facultad para ello no puede disociarse de la de emitir el fallo."

**II. La Segunda Sala de este Máximo Tribunal**, el ocho de marzo de dos mil diecisiete, resolvió el conflicto competencial 211/2016,<sup>5</sup> suscitado entre el

<sup>4</sup> Número de registro digital: 163072. Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI-II, enero de 2011, página 323.

<sup>5</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México (al emitir resolución en apoyo al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

10. Las características del asunto analizado fueron las siguientes:

- Se promovió demanda de amparo indirecto en contra de una autoridad de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la cual declaró improcedente el recurso de reconsideración que hizo valer un docente en contra de la designación de una asignatura, a pesar de que con cierta antigüedad él era titular de otra materia.

- La demanda de amparo se admitió a trámite por el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, cuyo titular celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia por la cual otorgó el amparo al quejoso.

- Inconforme con esa determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

- Una vez integrado el expediente, se ordenó remitirlo para el dictado de su resolución al Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el que determinó ser incompetente, por razón de materia, al estimar que la resolución reclamada era de naturaleza laboral, por tanto, envió el recurso de revisión al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito en turno, a quien estimó competente para su resolución.

- El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, a quien se le turnó el recurso de revisión, no aceptó la competencia planteada, porque sostuvo que el asunto correspondía a la materia administrativa y, en consecuencia, denunció la existencia del conflicto competencial por razón de materia (administrativa o de trabajo).



11. La Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió el conflicto competencial 211/2016, atento a las consideraciones sustanciales siguientes:

- Determinó que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través del Acuerdo General 2/2009, creó el Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían, consistentes en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, a fin de atender a la demanda creciente de impartición de justicia pronta y expedita, y abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones, los que tendrían competencia mixta; dicha creación fue con la posibilidad de brindar apoyo en todas las materias para cumplir con el fin que fueron creados y abatir el rezago en favor del justiciable.

- Sobre el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales auxiliares citó a manera de ejemplo cómo el Consejo de la Judicatura Federal, para atender la alta carga de trabajo en los amparos en contra de la reforma fiscal de 2014, a través del comunicado CAR 38/2014-V de siete de abril de dos mil catorce, determinó que no era procedente la solicitud de crear Juzgados de Distrito en Materia Administrativa que conocieran exclusivamente de ese tema, por considerar que con ello se vulneraría la prohibición constitucional de no crear tribunales especiales; sin embargo, decidió que el rezago fuera subsanado por los Juzgados de Distrito Auxiliares de distintas regiones de la República Mexicana, porque señaló que dada su competencia ilimitada para dictar sentencia en expedientes en estado de resolución, implicaría que no fueron creados para resolver sólo ese tema, porque también resolverían asuntos de otra índole, conforme a las reglas de turno precisadas en los acuerdos generales.

- Que entonces, a través de ese comunicado, se diseñó un esquema en el que los órganos jurisdiccionales auxiliares preservarían su competencia mixta, para que solamente se les asignara el turno o distribución de los asuntos correspondientes para apoyar al Poder Judicial de la Federación a abatir el rezago, por lo que dado ese esquema era factible que atento a las necesidades del servicio un órgano jurisdiccional auxiliar apoyara a otro órgano jurisdiccional y luego a uno diverso con diferente materia, y así consecutivamente, porque así se lo permitía la competencia mixta y la jurisdicción en todo el país que le fue asignada.



- De lo anterior la Segunda Sala concluyó que el apoyo que los órganos jurisdiccionales auxiliares brindan a su auxiliado, no les acotaba el ámbito competencial que les fue otorgado al momento de su creación, que era el de contar con competencia mixta, porque como se dijo, ese apoyo sólo surgía de una cuestión de turno o distribución de asuntos.

- Posteriormente, la Segunda Sala atendió a la creación en específico del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, haciendo alusión al Acuerdo General 42/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, del cual se conoce que dicho órgano jurisdiccional forma parte integrante del Centro Auxiliar de la Primera Región, y que se le reconoce competencia mixta para resolver, además, que tales cuestiones continuaban vigentes hasta la fecha de esa resolución atento al Acuerdo General 2/2016.

- Asimismo, indicó que del oficio STCCNO/697/2016, signado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, y del comunicado CAR 56/2016-V de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, del secretario ejecutivo de Carrera Judicial y de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se advertía que dicho órgano jurisdiccional auxiliar brindó su apoyo al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y posteriormente cesó de auxiliarlo (porque redujo su carga de trabajo) para apoyar en su lugar al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (por contar con un rezago de asuntos sin resolver).

- Además, tanto el oficio como el comunicado ya referidos, se apoyaron en el artículo 42, fracción III, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales; precepto que prevé que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal está facultada para dictar las disposiciones necesarias tendentes a regular el turno de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos, por tanto, lo que se llevó a cabo a través de la circular y oficio de mérito, fue el turno o distribución de asuntos a conocer por parte del órgano



jurisdiccional auxiliar, sin que ello modificara su competencia mixta que le fue reconocida en los acuerdos generales.

- En conclusión de todo lo anterior, la Segunda Sala resolvió que el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México era competente para resolver el recurso de revisión, porque tenía competencia mixta para resolver, con independencia de que hubiese considerado que el caso pertenecía al ámbito laboral y de que el órgano auxiliado por él estuviera especializado en materia administrativa.

- Ya que ello no le hacía perder la competencia mixta que le había sido reconocida en los acuerdos generales, porque ese apoyo sólo derivaba de una cuestión de turno o distribución de asuntos que no constituía acotamiento del ámbito competencial que originalmente le fue otorgado para conocer asuntos de todas las materias, sobre todo porque dicho órgano jurisdiccional auxiliar ya había conocido de asuntos laborales derivado de su apoyo a otro órgano jurisdiccional, por tanto, no podía sostener ahora su desconocimiento.

- Derivado de lo expuesto, se decidió abandonar el criterio contenido en la tesis aislada 2a. XI/2012 (10a.),<sup>6</sup> de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA COMPETENCIA POR MATERIA CUANDO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DISPONGA QUE ADOPTAN LA COMPETENCIA DEL AUXILIADO.",<sup>7</sup> en el que la Segunda Sala,

<sup>6</sup> Número de registro digital: 2000409. Tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 774. Deriva de la resolución del diverso conflicto competencial 267/2011, fallado en sesión de 1 de febrero de 2012.

<sup>7</sup> "En aquellos asuntos en los que los órganos jurisdiccionales auxiliares estén brindando apoyo a un determinado órgano colegiado especializado, porque así lo dispuso la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, a través del oficio que para tal efecto emitió, los referidos órganos auxiliares se encuentran facultados para analizar la competencia por materia, toda vez que si bien es cierto que la competencia que se les otorga, de inicio, es mixta y que tendrán jurisdicción en toda la República; empero, en el momento en que se les notifica el inicio del apoyo que brindarán a cierto o ciertos Tribunales Colegiados de Circuito especializados, en su función de dictar la sentencia respectiva, se mimetizan o sustituyen en el Tribunal Auxiliado y, en ese momento, su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al tribunal al que están prestando



en su anterior integración, consideró que si bien los órganos auxiliares tenían competencia mixta, con posterioridad, ese ámbito competencial se veía redefinido a través del oficio en que se les notificaba a qué órgano auxiliarían, porque ello tenía como consecuencia que se mimetizaran o sustituyeran en él.

- El abandono de criterio, se dijo, era porque se emitió en fecha anterior al Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil trece, así como del comunicado CAR 38/2014-V, de siete de abril de dos mil catorce, que fueron los documentos medulares de los que dicha Segunda Sala, ahora sostuvo que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, sólo se encarga del turno o distribución de los asuntos que deben resolver los órganos jurisdiccionales, sin que ello le permita redirigir el ámbito competencial mixto que inicialmente les fue otorgado.

- Además, dijo, que a nada útil llevaba que los órganos jurisdiccionales auxiliares plantearan cuestiones de competencia por materia, porque ello sólo conllevaba la dilación en la resolución de asuntos en detrimento del gobernado que no tenía responsabilidad alguna al respecto, con lo que se trastocaba el objeto para el cual fueron creados; por lo que las disposiciones que regulan el turno de los asuntos sólo acotaban la distribución de los expedientes, pero no vulneraban ni modificaban el ámbito competencial para conocer de asuntos en cualquier materia que les fue conferido originalmente.

**II. 1. Asimismo, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal**, el cinco de abril de dos mil diecisiete, resolvió el diverso conflicto competencial 193/2016,<sup>8</sup>

---

apoyo en el dictado de las sentencias. En ese sentido y dado que el dictado de las sentencias involucra el estudio de la competencia por materia del órgano jurisdiccional que resuelve, porque constituye uno de los presupuestos para el dictado de las sentencias, la facultad para ello no puede separarse de la de emitir el fallo."

<sup>8</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Layne Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.



suscitado entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región (al emitir resolución en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito).

Las características de ese asunto fueron las siguientes:

- Se promovió demanda de amparo indirecto en contra del fiscal general del Estado de Jalisco, a quien se le atribuyó la separación del servicio que la quejosa venía desempeñando como actuaria del Ministerio Público.

- La demanda de amparo se admitió a trámite por la Jueza Séptimo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia por la cual otorgó el amparo.

- Inconforme con esa determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer, por razón de turno, al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el cual lo admitió y por resolución de veintiuno de abril de dos mil dieciséis estableció carecer de competencia legal, por razón de materia, al estimar que el acto reclamado era de naturaleza laboral al encontrarse inmerso en esa materia.

- El asunto se remitió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, quien por auto de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, aceptó la competencia declinada para conocer del recurso de que se trataba.

- Luego, en atención al oficio remitido por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, del Consejo de la Judicatura Federal, el Magistrado presidente del mencionado Tribunal Colegiado de Circuito determinó remitir el recurso de revisión al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, para que dictara la sentencia correspondiente, el que, por resolución de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, determinó no aceptar la competencia declinada porque el acto reclamado era de naturaleza administrativa.



13. La Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió el conflicto competencial 193/2016, atento a las consideraciones sustanciales siguientes:

- Determinó que era inexistente el conflicto competencial, porque el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, no debió negarse a conocer del recurso de revisión por razón de la materia, ya que el objetivo de los órganos jurisdiccionales auxiliares era esencialmente el apoyo en el dictado oportuno de las resoluciones de los asuntos que le eran remitidos.

- Que entonces, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito conocía por cuestión de turno un asunto y determinaba admitirlo, aceptando tácita o expresamente su competencia legal, y posteriormente con motivo de una instrucción de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, ordenaba remitirlo a un Tribunal Colegiado Auxiliar para que emitiera el pronunciamiento de la sentencia respectiva; este órgano jurisdiccional auxiliar no podía declararse legalmente incompetente para conocer del asunto por razón de materia.

- Ello, porque su labor consistía en dictar las resoluciones en los expedientes jurisdiccionales que le eran remitidos por el órgano auxiliado, más aún en los casos en los que el órgano auxiliado hubiere aceptado la competencia declinada por otro Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del asunto.

- A mayor abundamiento, se refirió a la resolución del conflicto competencial 211/2016, con la precisión de que ahí se sostuvo que el apoyo que los órganos jurisdiccionales auxiliares brindaban a su auxiliado, no les acotaba el ámbito competencial que les fue otorgado al momento de su creación, que era el de contar con competencia mixta y jurisdicción en toda la República Mexicana, porque ese apoyo sólo surgía de una cuestión de turno o distribución de asuntos, además que ello les evitaría cumplir con la razón por la que fueron creados, que era la de lograr la impartición de justicia pronta y expedita mediante la emisión de resoluciones en cualquier materia y en cualquier territorio del país.

- Luego, atendiendo al caso en concreto, se dijo que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia





en Guadalajara, Jalisco formaba parte del Centro Auxiliar de la Tercera Región, atento al Acuerdo General 12/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modificaba el diverso Acuerdo General 18/2008, en el que se reconoció jurisdicción en toda la República Mexicana y competencia mixta para apoyar en el dictado de sentencias.

- Que lo anterior continuaba así hasta esa fecha, atento al Acuerdo General 43/2016, del que se desprendía que el citado Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar continuaba con jurisdicción en toda la República Mexicana y competencia mixta para resolver, lo cual tenía sentido porque como se dijo, la intención de su creación radicaba en que apoyara a impartir justicia en todas las materias y en todo el territorio nacional para combatir el rezago.

- En razón de lo anterior, se estimó incorrecto el proceder del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, porque el Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado, previamente determinó expresamente aceptar la competencia declinada para conocer del recurso de que se trataba; por tanto, el órgano jurisdiccional auxiliar no debió negarse a conocer del recurso de revisión por razón de materia, sino que en todo caso debió comunicar al Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado la cuestión advertida, para que este último de estimarlo así, hubiere determinado lo procedente.

- Así, concluyó que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, debía ser quien conociera del recurso de revisión.

14. Cabe precisar que las resoluciones dictadas por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, al resolver los mencionados conflictos competenciales 211/2016 y 193/2016, dieron lugar a la tesis aislada 2a. LIX/2017 (10a.),<sup>9</sup> de rubro y texto siguientes:

<sup>9</sup> Número de registro digital: 2014229. Tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 729 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».



"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUEDEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (\*)]. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares cuentan con competencia mixta para resolver los asuntos que les sean remitidos en cualquier materia y así lograr el objetivo de su creación, consistente en beneficiar al justiciable mediante la impartición de justicia pronta y expedita, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a la vez, abatir el rezago en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, cuando a un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar se le remite un caso para resolverlo, es evidente que es competente para hacerlo, con independencia de si estima que el órgano jurisdiccional del que proviene es competente por materia o no, pues a diferencia de éste, el auxiliar no tiene limitada su competencia por materia, por lo que no puede declararse incompetente por esa razón."

15. Derivado de la reiteración de ese criterio en los diversos conflictos competenciales 217/2016,<sup>10</sup> 15/2017<sup>11</sup> y 40/2017,<sup>12</sup> integró la jurisprudencia **2a./J. 107/2017 (10a.)**<sup>13</sup> del mismo rubro y texto que la tesis aislada que le precedió.

16. Sin embargo, debe precisarse que esta contradicción de tesis no se ocupará de los restantes asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia en mención, pues cuando se planteó la denuncia correspondiente aquélla aún no se encontraba integrada.

17. CUARTO.—**Consideración previa.** Antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que a la fecha en que se presentó la denuncia correspondiente,

<sup>10</sup> Resuelto en sesión de veintiséis de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>11</sup> Resuelto en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>12</sup> Resuelto en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete, cinco votos.

<sup>13</sup> Número de registro digital: 2014865. Tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 869 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas».



sólo el criterio de la Primera Sala constituya jurisprudencia,<sup>14</sup> no es obstáculo para que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de dicha denuncia, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

18. Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúan en vigor, que a continuación se identifican y transcriben:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."<sup>15</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE

<sup>14</sup> A la fecha en que se presentó la denuncia correspondiente.

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, con número de registro digital: 189998.



NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."<sup>16</sup>

19. QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por las Salas de este Alto Tribunal y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar en la jurisprudencia P./J. 72/2010 los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>17</sup>

20. La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, con número de registro digital: 190917.

<sup>17</sup> Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.



DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>18</sup>

21. De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o

<sup>18</sup> Su texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

22. En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

23. Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que **sí existe** la contradicción de tesis denunciada, debido a que ambas Salas examinaron una misma cuestión jurídica, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

24. Por un lado, **la Primera Sala de este Alto Tribunal** estableció que los órganos auxiliares, al dictar la sentencia, pueden analizar la competencia del órgano de origen y si lo estiman procedente, declarar su incompetencia, pues un órgano perteneciente a un Centro Auxiliar, como el que se creó mediante Acuerdo General 18/2008, resuelve haciendo las veces del juzgado o tribunal de origen.

25. Al respecto, precisó que había supuestos en los cuales no obstante que el Juez de Distrito se estimó competente al inicio del juicio, después al revisar las constancias que lo integraban, determinaba que no tenía competencia por territorio, como acontecía atento a un criterio del Pleno de este Alto Tribunal –aplicado por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito ahí contendientes– cuando



el quejoso no desvirtuaba la negativa del acto reclamado por parte de la autoridad responsable, cuya residencia había originado la competencia del Juez de Distrito, caso en el cual necesariamente debía declararse incompetente para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

26. Por lo que entonces, atento al Acuerdo General 18/2008, por el que se creó el Centro Auxiliar de la Tercera Región, el órgano auxiliar se encontraba facultado para dictar sentencia en los asuntos que le sean enviados y el órgano de origen sobre los trámites anteriores y posteriores a la resolución, sin que existiera razón para que el órgano que resolvía en auxilio de otro debiera abstenerse de analizar la competencia, ya que el dictado de la sentencia lo implicaba porque constituía uno de los presupuestos necesarios para ello, por lo que aun cuando los órganos jurisdiccionales auxiliares tuvieran competencia en todo el territorio nacional, el análisis de la competencia no sólo debía basarse en la suya, sino en la del órgano que auxiliaba, porque este último no tenía jurisdicción tan amplia como los órganos auxiliares, por lo que el órgano auxiliar podía hacer todo lo que haría el órgano de origen al fallar un asunto.

27. Por su parte, **la Segunda Sala**, en esencia, consideró que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en acatamiento a los Acuerdos Generales del Pleno de ese órgano administrativo, sólo distribuía y turnaba asuntos a los órganos auxiliares, por ello no perdían la competencia mixta y en todo el territorio de la República que les fue reconocida en los Acuerdos Generales 42/2015 y 2/2016 por los que se creó el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, y su transformación en Segundo Tribunal Unitario del Decimoctavo Circuito, de los cuales se advertía que los Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región continuaban con competencia mixta.

28. Por lo que entonces, la competencia de los órganos jurisdiccionales auxiliares para conocer de asuntos en todas las materias, no estaba acotada cuando apoyaban a otro órgano jurisdiccional, porque su apoyo solamente derivaba de una cuestión de turno o distribución de asuntos conforme a los comunicados de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos y del secretario ejecutivo



de Carrera Judicial y Creación de Nuevos Órganos, ambos del Consejo de la Judicatura Federal, pues incluso este último apoyó su pronunciamiento en el artículo 42, fracción III, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, conforme al cual son atribuciones de la citada comisión dictar disposiciones necesarias tendentes a regular el turno de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos.

29. Además, que el órgano auxiliar al tener competencia mixta, con independencia de que el caso fuera laboral y de que el órgano auxiliado por él estuviera especializado en materia administrativa, no perdía su competencia mixta; máxime que con anterioridad había conocido de asuntos laborales, porque lo que no podía ahora sostener el desconocimiento de esa materia, ya que a nada útil llevaba que los órganos auxiliares plantearan cuestiones de competencia por materia.

30. En ese sentido, se arribó a la conclusión de que los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares no podían declararse incompetentes por razón de la materia, ya que contaban con competencia mixta para resolver los asuntos que le sean remitidos en cualquier materia y así lograr el objetivo de su creación, consistente en beneficiar al justiciable mediante la impartición de justicia pronta y expedita, y a la vez abatir el rezago en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, por lo que cuando a un órgano auxiliar se le remitía un caso para resolverlo, resultaba competente para ello, con independencia de si estimaba que el órgano jurisdiccional del que provenía era competente por materia o no, porque a diferencia de éste, el auxiliar no tenía limitada su competencia por materia, por tanto, no podía declararse incompetente por esa razón.

31. Derivado de lo anterior, la Segunda Sala determinó abandonar el criterio contenido en la tesis aislada 2a. XI/2012, en la que se sostuvo que si bien los órganos jurisdiccionales tenían competencia mixta, ese ámbito competencial se vería redefinido a través del oficio que les notificaba a qué órgano jurisdiccional auxiliarán, porque ello tenía como consecuencia que se sustituyeran en él.





32. Ahora bien, de los elementos relatados, como se adelantó, se advierte la existencia de la contradicción de tesis, en tanto ambas Salas de este Alto Tribunal se pronunciaron respecto de un mismo punto de derecho, esto es, sobre si un órgano auxiliar que se encarga únicamente de dictar sentencia en apoyo de otro, debe pronunciarse respecto de la competencia del órgano en cuyo lugar actúa, pero arribaron a conclusiones encontradas.

33. La **Primera Sala** consideró que el órgano auxiliar al emitir la sentencia en apoyo al órgano auxiliado, sí puede analizar la competencia de éste; en cambio, la **Segunda Sala** estimó lo contrario, es decir, que el órgano auxiliar al dictar la resolución no puede analizar la competencia del órgano a quien apoya.

34. Esto es, como se advierte, ambas Salas se pronunciaron con criterios discrepantes en los cuales realizaron un ejercicio interpretativo por medio de su arbitrio judicial respecto a un mismo punto jurídico en relación a la posibilidad que tienen los órganos jurisdiccionales auxiliares de analizar la competencia del órgano jurisdiccional al que auxilian.

35. Sin que sea obstáculo que la Primera Sala se haya pronunciado sobre la competencia por territorio de Jueces de Distrito auxiliares al conocer de juicios de amparo indirectos y la Segunda Sala analizó lo relativo a la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer de amparos en revisión.

36. Ello, pues el estudio efectuado por dichas Salas coincide en un mismo aspecto de derecho, como es la competencia del órgano jurisdiccional auxiliado, que si bien por territorio y por materia tiene sus propias implicaciones, lo trascendente es establecer por seguridad jurídica, si tales aspectos de competencia pueden ser analizados o no por el órgano jurisdiccional auxiliar que emite resolución en apoyo a diversos órganos jurisdiccionales.

37. Por ello, aun cuando fueron distintos los elementos fácticos que rodearon al punto jurídico, éstos no resultaron determinantes para que cada una de las Salas arribaran a un criterio jurídico opuesto, por lo que subsiste la necesidad de fijar un criterio jurisprudencial que supere la inseguridad jurídica derivada de la aplicación de esas posturas divergentes sobre el mismo punto de derecho.



38. Esto se corrobora con la tesis P. V/2011, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."<sup>19</sup>

39. En ese contexto, y derivado de lo anterior, el punto jurídico a dilucidar en esta contradicción es el relativo a determinar: ***¿Si el órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado) y, en su caso, declararse incompetente para resolver el asunto?***

<sup>19</sup> Registro digital: 161666. Tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.



40. Sin que obste que la Segunda Sala, al resolver el conflicto competencial 193/2016, adicionalmente a las consideraciones sustentadas en el diverso conflicto 211/2016, estimó incorrecto el proceder del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar al declararse incompetente, al considerar que el Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado, previamente, había aceptado expresamente la competencia declinada para conocer del recurso de que se trató, sustentando que el órgano jurisdiccional auxiliar no debió negarse a conocer del recurso de revisión por razón de materia, sino que en todo caso, debió comunicar al Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado la cuestión advertida, para que este último de estimarlo así, hubiere determinado lo procedente.

41. Ello, pues de los antecedentes que le dieron origen al citado conflicto 193/2016 y de las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala para resolverlo, se aprecia que dichos razonamientos no se contienen en el diverso conflicto competencial 211/2016, ni así tampoco sobre ellos existió pronunciamiento por parte de la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis materia de esta ejecutoria; razón por la cual, al no existir oposición entre la Salas sobre dichas consideraciones,<sup>20</sup> no resulta dable que formen parte del punto de contradicción ya señalado.

42. SEXTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

43. Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, de acuerdo al punto de divergencia ya delimitado, es necesario puntualizar, primeramente, que existen dos clases de órganos auxiliares (llámese Tribunales Colegiados o Juzgados de Distrito) creados por el Consejo de la Judicatura Federal; unos, a quienes se les asigna, por acuerdo plenario el conocimiento y resolución de un tema específico, debido al gran número de deman-

<sup>20</sup> Relativas a que el órgano jurisdiccional auxiliar no debió negarse a conocer del recurso de revisión por razón de materia, sino que en todo caso, debió comunicar al Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado la cuestión advertida, para que este último de estimarlo así, hubiere determinado lo procedente, derivado de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, de manera previa, ya había aceptado la competencia declinada para conocer del recurso de marras.



das que se promueve y a quienes se les encomienda la sustanciación de su trámite, pasando por la suspensión, dictado de sentencia, ejecución y archivo; y, otros, a quienes no se les encomienda el trámite de los asuntos, sino que su función es exclusivamente dictar sentencia.

44. Considerando lo anterior y a fin de facilitar el estudio y resolución del presente asunto, es dable señalar que esta contradicción de tesis sólo se ocupará del segundo caso, es decir, de definir si los órganos auxiliares encargados únicamente de dictar sentencia, pueden o no analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilian, pues específicamente sobre este supuesto se pronunciaron las Salas que conforman este Tribunal Constitucional.

45. No obstante dicha acotación, para resolver esta contradicción de tesis, resultará necesario analizar, de manera general, el origen, los antecedentes, la evolución y la regulación de los Centros Auxiliares Regionales.

46. En principio, debe tenerse presente que en términos de los artículos 94, párrafos segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; asimismo está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones.

47. Además, los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción VI y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, determinar el número y límites territoriales de los Juzgados de Distrito, en cada uno de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana.

48. Por ello, con apoyo en esos preceptos constitucionales y legales, atendiendo a las excesivas cargas de trabajo en los Juzgados de Distrito y como



medida temporal, en dos mil tres el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal<sup>21</sup> creó Juzgados de Distrito Itinerantes con residencia en el Distrito Judicial en el que inicialmente se encontraban adscritos<sup>22</sup> (sin que ello implicara la modificación del número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Juzgados de Distrito), para apoyar transitoriamente a los órganos jurisdiccionales que presentaran rezago o carga excesiva de trabajo, en el dictado de la resolución correspondiente en los asuntos que tuvieran celebrada audiencia constitucional o que guardaran estado, por lo que emitida la resolución devolvían los asuntos al juzgado que originalmente conoció del juicio, quien se encargaría de la notificación del fallo y de todos los trámites posteriores a su resolución.

49. A dichos órganos jurisdiccionales auxiliares se les dotó de idéntica competencia funcional que los Juzgados de Distrito a los que apoyaban.<sup>23</sup>

50. Durante el tiempo que estuvieron en funciones los Juzgados de Distrito Itinerantes apoyaron de manera temporal en el dictado de sentencias a diversos Juzgados de Distrito con residencia en distintas circunscripciones territoriales, comenzando en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para continuar con aquellos con residencia y competencia territorial, entre otros, en los Estados de México, Morelos, Querétaro, Sonora y Chihuahua; entre esos órganos jurisdiccionales apoyados, algunos estaban especializados por materia, administrativa, civil, penal, por mencionar sólo algunas, y otros tenían competencia mixta.

<sup>21</sup> Acuerdo General 35/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean Juzgados de Distrito Itinerantes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil tres.

Acuerdo General 46/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina los lugares en los que resulta procedente la creación temporal de Juzgados de Distrito Itinerantes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de julio de dos mil tres.

<sup>22</sup> Con posterioridad se establecieron como domicilios de los Juzgados de Distrito Itinerantes, los señalados en el Distrito Federal, respectivamente, mediante el Acuerdo General 51/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el domicilio de los Juzgados de Distrito itinerantes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de agosto de dos mil tres.

<sup>23</sup> Punto noveno del Acuerdo General 75/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al funcionamiento y distribución de asuntos enviados a los Juzgados de Distrito Itinerantes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de noviembre de dos mil tres.

"Noveno. Los Juzgados de Distrito (sic) itinerantes tendrán idéntica competencia funcional que los Juzgados de Distrito a los que presten apoyo."



51. Una vez concluido el apoyo se establecía la finalización de las funciones de determinado Juzgado de Distrito Itinerante;<sup>24</sup> sin embargo, cuando era necesario nuevamente la ayuda para abatir la carga excesiva de trabajo, por determinación del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal reiniciaban funciones, por lo que apoyaban a Juzgados de Distrito con distinta especialidad por materia y competencia territorial de aquellos a quienes inicialmente auxiliaron.<sup>25</sup>

52. Posteriormente, en mayo de dos mil siete, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal<sup>26</sup> consideró necesaria la creación de Juzgados de Distrito

<sup>24</sup> Tal es el caso del Acuerdo General 62/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones (el dieciséis de septiembre de dos mil tres) del Juzgado Séptimo de Distrito Itinerante (en apoyo del Juzgado Quinto de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal) y del Juzgado Decimoséptimo de Distrito Itinerante (en apoyo al Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil tres.

<sup>25</sup> Como se hizo a través del Acuerdo General 57/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al reinicio de funciones de once Juzgados de Distrito itinerantes, al domicilio, competencia, reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados; así como al apoyo temporal que brindarán a diversos Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro. En ese acuerdo se indicó que a partir del veintisiete de septiembre de dos mil cuatro, reiniciaban funciones ciertos Juzgados de Distrito itinerantes, quienes de manera temporal apoyarían en el dictado de las sentencias a determinados Juzgados de Distrito en los Estados de Morelos, Querétaro y Estado de México, de estos últimos los que tuvieran residencia en Nezahualcóyotl.

Acuerdo General 63/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al reinicio de funciones de seis Juzgados de Distrito itinerantes, al domicilio, competencia, reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados; así como al apoyo temporal que brindarán a diversos Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de octubre de dos mil cuatro. En ese acuerdo se indicó que a partir del tres de noviembre de dos mil cuatro, reiniciaban funciones ciertos Juzgados de Distrito itinerantes, quienes de manera temporal apoyarían en el dictado de las sentencias temporal a determinados Juzgados de Distrito en los Estados de Sonora, con residencia en Hermosillo y Chihuahua, con residencia en la ciudad del mismo nombre.

Acuerdo CCNO/1/2004, de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, que determina el apoyo temporal de los Juzgados de Distrito Itinerantes a los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal; así como la conclusión del apoyo a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero de dos mil cuatro. En el acuerdo en comento además de establecerse que concluyera el apoyo a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por parte de los Juzgados de Distrito itinerantes, se estableció que a partir del veintidós de enero de dos mil cuatro, los Juzgados de Distrito itinerantes apoyarían a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal.

<sup>26</sup> Acuerdo General 18/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento



Auxiliares, debido al aumento considerable en las cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito con motivo de la promoción de una gran cantidad de juicios de amparo indirecto en diversas materias, como lo fue, entre otras, la relativa a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de marzo de dos mil siete.

53. Así, para apoyar en el trámite y resolución de los asuntos mencionados, se determinó crear un Juzgado de Distrito Auxiliar (que después se denominó Juzgado Primero de Distrito Auxiliar), con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, quien conoció entre otros, de los juicios de amparo relacionados con la mencionada ley,<sup>27</sup> después también se creó el Juzgado Segundo de Distrito Auxiliar, con la misma competencia territorial y residencia, para conocer entre otros asuntos de los juicios de amparo promovidos en contra de aquella ley.<sup>28</sup>

54. También se crearon los Juzgados Tercero y Cuarto de Distrito Auxiliares,<sup>29</sup> con domicilio en San Andrés Cholula, Puebla, y jurisdicción en toda la

---

del Juzgado de Distrito Auxiliar con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil siete.

<sup>27</sup> El numeral quinto del referido acuerdo general señalaba que los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito conocerían de los recursos que se interpusieran en contra de las determinaciones y resoluciones del Juzgado de Distrito Auxiliar.

Sin embargo, en razón de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló diversos asuntos en los que determinó que los derechos controvertidos en esos asuntos eran de naturaleza eminentemente laboral, el mencionado numeral quinto fue reformado y adicionado por el diverso Acuerdo General 50/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de octubre de dos mil ocho, para establecer que los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, conocerían de los recursos de revisión que se interpusieran en contra de las sentencias de fondo que dictara el Juzgado de Distrito Auxiliar (que después se denominó Primero) y que de los otros recursos que se llegasen a interponer en contra de las determinaciones y resoluciones que dictara el Juzgado de Distrito Auxiliar conocerían los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Lo mismo aconteció para el Juzgado Segundo de Distrito Auxiliar.

<sup>28</sup> Acuerdo General 34/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento del Juzgado Segundo de Distrito Auxiliar; a la nueva denominación del actual Juzgado de Distrito Auxiliar; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los juzgados mencionados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de septiembre de dos mil siete.

<sup>29</sup> Acuerdo General 43/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento



República y con competencia mixta, para otorgar apoyo únicamente en el dictado de sentencias inicialmente a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tlaxcala, entonces los asuntos remitidos fueron aquellos que tenían celebrada audiencia constitucional o que guardaran estado para dictar sentencia definitiva, por lo que una vez emitida la sentencia el juzgado auxiliado se encargaba de todos los trámites posteriores a su resolución, inclusive de la notificación del fallo respectivo.

55. De manera simultánea al funcionamiento de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito Auxiliares (con residencia en el entonces Distrito Federal), debido a la demanda creciente en la impartición de justicia pronta y expedita, que propiciaba el aumento en las cargas de trabajo que afrontaban la mayoría de los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, en abril de dos mil ocho, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General 10/2008<sup>30</sup> creó el Centro Auxiliar de la Segunda Región, conformado por Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, ambos auxiliares, que junto con los ya creados, darían solución a esa situación que traía aparejada la necesidad de contar con órganos jurisdiccionales para abreviar el tiempo en el dictado de resoluciones.

56. Esto, con apoyo en los artículos 94, párrafo segundo, y 100, párrafos primero y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales, como se precisó con anterioridad, establecen respectivamente que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; y que está

---

del Juzgado Tercero de Distrito Auxiliar, así como el sistema de recepción de asuntos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de dos mil siete.

Acuerdo General 47/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento del Juzgado Cuarto de Distrito Auxiliar; así como el sistema de recepción de asuntos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de noviembre de dos mil siete.

<sup>30</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de abril de dos mil ocho.





facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones.

57. Además, atento a los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 81, fracción VI y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales establecen que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, determinar el número y límites territoriales de los Juzgados de Distrito, en cada uno de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana.

58. Entonces, a través del mencionado acuerdo general, el Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, se conformó por Tribunales Colegiados Auxiliares y Juzgados de Distrito Auxiliares, con domicilio en San Andrés Cholula, Puebla, y con jurisdicción en toda la República y competencia mixta, para apoyar en el dictado de sentencias.

59. Los Juzgados Tercero y Cuarto de Distrito Auxiliares, creados mediante Acuerdos Generales 43/2007 y 47/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cambiaron su denominación a Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, y los Juzgados de Distrito Auxiliares que previamente fueron creados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdo general aprobado en sesión de seis de febrero de dos mil ocho, ahora se denominarían Juzgados Tercero y Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, y de los restantes también se estableció su denominación.

60. De igual forma se indicó que los demás Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito a que se refería el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,<sup>31</sup> conservarían su denominación, residencia y competencia.

<sup>31</sup> En ese entonces el Acuerdo General 57/2006, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil seis. Actualmente corresponde al Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario oficial de la Federación de quince de febrero de dos mil trece.



61. Y, respecto de cuáles Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados recibirían el apoyo en el dictado de sentencias, así como el tiempo, número y características de los asuntos que se enviarían a los órganos auxiliares, se indicó que ello lo determinaría la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, mediante los dictámenes que elaboraría la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos.

62. En cuanto al funcionamiento y procedimiento a seguir respecto de los órganos auxiliares, se señaló que el órgano jurisdiccional auxiliado enviaría los asuntos que hubiese determinado a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, quien los remitiría a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Segunda Región, la que mediante el sistema computarizado registraría y distribuiría los asuntos de forma proporcional sin importar la materia, entre los órganos jurisdiccionales auxiliares indicados por la comisión, para mantener el equilibrio en las cargas de trabajo en el referido centro; y una vez emitida la resolución los órganos auxiliares deberían enviar el expediente al órgano de origen por conducto de la oficina de correspondencia, para que éste procediera a su notificación, quien también se encargaría de todos los trámites posteriores a su resolución, hasta su archivo definitivo.

63. Asimismo, se facultó a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, para dictar los acuerdos relativos a las disposiciones necesarias, tendentes a regular el turno y tipo de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conforman el Centro Auxiliar de la Segunda Región, así como el apoyo y el diverso auxilio que se prestaría a otros órganos jurisdiccionales.

64. Lo cual no afectó la denominación ni la competencia de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito Auxiliares, con residencia en el Distrito Federal, sino hasta que, por diverso Acuerdo General 20/2009<sup>32</sup> el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con apoyo en los referidos preceptos constitucionales y legales, atendiendo sustancialmente a las mismas razones que dieron lugar a la creación del Centro Auxiliar de la Segunda Región, creó el Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, conformado inicial-

<sup>32</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de junio de dos mil nueve.



mente por Tribunales Colegiados Auxiliares y Juzgados de Distrito Auxiliares, con residencia en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y con jurisdicción en toda la República y competencia mixta, para apoyar en el dictado de sentencias.

65. En la actualidad el Centro Auxiliar de la Primera Región se integra por cinco Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, dos con residencia en la Ciudad de México, uno con sede en Cuernavaca, Morelos, y dos con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, y cuatro Juzgados de Distrito Auxiliares, tres con sede en la Ciudad de México, de los cuales uno está especializado además en materia de extinción de dominio; y uno en Cuernavaca, Morelos.<sup>33</sup> Sin que se haya visto modificada su competencia territorial y mixta por materia, para apoyar en el dictado de sentencias.

66. Los Juzgados Primero y Segundo de Distrito Auxiliares, creados mediante Acuerdos Generales 18/2007 y 34/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cambiaron su denominación a Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región<sup>34</sup> (quienes seguirían conociendo de asuntos conforme a las reglas establecidas en los acuerdos mencionados y demás disposiciones, y una vez que terminaran de tramitar y resolver asuntos de los que en ese momento conocían, darían aviso a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos) y en relación con los restantes órganos jurisdiccionales auxiliares también se estableció su denominación.

67. También se reiteró que los demás Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito<sup>35</sup> conservarían su denominación, residencia y competencia, que sería

<sup>33</sup> Atento a la reforma en virtud del Acuerdo General 2/2016 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>34</sup> Por ejemplo, en sesión de once de enero de dos mil once, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal determinó que el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal conociera de todos los asuntos en primera instancia promovidos en contra de los actos administrativos, relacionados con los procedimientos de licitación para el ,cia del espectro radioeléctrico a que se referían las licitaciones 21 y 20. Según se advierte del Acuerdo General 1/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de marzo de dos mil once.

<sup>35</sup> A que refería el correspondiente Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide la



la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, quien determinaría cuáles órganos jurisdiccionales recibirían el apoyo en el dictado de sentencias, así como el tiempo, número y cualidad de asuntos; el mismo procedimiento para el funcionamiento de los órganos auxiliares, el envío de asuntos, y que una vez emitida la resolución por los órganos auxiliares, el órgano de origen se encargaría de su notificación, así como de todos los trámites posteriores a su resolución, hasta su archivo definitivo.<sup>36</sup>

68. Así, sucesivamente se establecieron distintos Centros Auxiliares Regionales, en los que se reiteraron las reglas antes indicadas sobre su funcionamiento, como acontece para el Centro Auxiliar de la Tercera Región, creado por Acuerdo General 18/2008<sup>37</sup> del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que se emitió con base en las atribuciones previstas en los artículos constitucionales y legales señalados en párrafos precedentes.

69. Ese centro auxiliar regional originalmente se integró por dos Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, dos Tribunales Unitarios Auxiliares y tres Juzgados de Distrito Auxiliares. Y actualmente se conforma por un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, con sede en Guadalajara, Jalisco, un Tribunal Unitario de Circuito Auxiliar, con sede en Guadalajara, Jalisco y dos Juzgados de Distrito Auxiliares, uno con residencia en Guanajuato, Guanajuato, y otro con sede en Uruapan, Michoacán; todos esos órganos jurisdiccionales auxiliares tienen jurisdicción en toda la República y competencia mixta para apoyar en el dictado de sentencias.<sup>38</sup>

---

República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

<sup>36</sup> Esto último fue derogado de los acuerdos generales de cada uno de los Centros Auxiliares Regionales, para unificarse en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el mecanismo de envío, recepción y devolución de las remesas relativas a los apoyos que prestan los órganos jurisdiccionales auxiliares. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil dieciséis.

<sup>37</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil ocho.

<sup>38</sup> En virtud de la modificación a través del Acuerdo General 39/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil trece.



70. Ahora, en relación con la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer por razón de territorio y materia, debe tenerse presente que con apoyo en los artículos 94, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 81, fracciones IV y VI, y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y legales, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 3/2013, por el cual se establece el número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

71. De dicho acuerdo general se obtiene, entre otras cuestiones, la precisión de treinta y dos Circuitos, así también de la jurisdicción territorial y en su caso especialización de los Tribunales Colegiados y Tribunales Unitarios, ambos de Circuito y Juzgados de Distrito en cada uno de los Circuitos, además, hace alusión a los órganos jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República; asimismo, destaca la previsión de los Centros Auxiliares Regionales, desde el correspondiente a la Primera Región hasta el de la Decimoprimera Región.

72. De igual forma, se precisa para todos los órganos jurisdiccionales auxiliares, que tendrán jurisdicción en toda la República Mexicana y que su competencia será mixta, a excepción del Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región que se especializa en materia de extinción de dominio.

73. En la competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación se encuentra el conocimiento del juicio de amparo, dentro de los cuales por disposición constitucional se establecieron Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

74. Además, cabe señalar que la competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación no se limita al conocimiento del juicio



de amparo, sino que algunos también conocen de otro tipo de asuntos, como son, entre otros, los procesos y juicios federales en materia civil, mercantil, así como en materia de extinción de dominio, caso este último en el que, por disposición expresa de la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se exige que el Poder Judicial de la Federación cuente con Jueces especializados en extinción de dominio, y se especifica la previsión constitucional de que el Consejo de la Judicatura Federal determine el número, división en Circuitos y competencia territorial de los mismos; lo que ya se estableció a través del acuerdo general respectivo, como ha quedado relatado.

75. De lo anterior se tiene que en aras de satisfacer la demanda de impartición de justicia en forma pronta y expedita, ha existido la necesidad de crear, adicionalmente a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito –ordinarios– existentes en toda República, órganos jurisdiccionales auxiliares, ya sea para que conozcan de determinados asuntos desde su tramitación, resolución y, en su caso ejecución de sentencia, o bien, para que apoyen únicamente en el dictado de las resoluciones definitivas.

76. Por ello, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales y legales, esencialmente para emitir acuerdos generales para determinar el número y límites territoriales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, creó Centros Auxiliares Regionales, integrados por Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, con residencia en distintas partes de la República, con competencia mixta por materia y en todo el territorio nacional.

77. En el caso, tomando en cuenta el origen de dichos órganos y la delimitación de la materia de la presente contradicción de tesis, resulta necesario diferenciar, entonces que, por un lado, están aquellos casos en los cuales los Juzgados de Distrito auxiliares conocen de amparos indirectos contra leyes o temas específicos por así tener esas características los asuntos que le son remitidos por acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura o de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos de ese órgano administrativo, casos en los cuales tramitan y resuelven dichos asuntos, hasta su ejecución, y en donde se incluyen



a los Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares, de los cuales en los mismos acuerdos se establece que conocerán de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias que emitan aquellos órganos.

78. Y, por otro lado, se encuentran aquellos casos en los cuales los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito que integran los Centros Auxiliares Regionales, atento a su competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana, simplemente apoyan a otros órganos jurisdiccionales en el dictado de las resoluciones en asuntos, y una vez emitidas, los órganos de origen se encargan de su notificación, así como de todos los trámites posteriores a su resolución, hasta su archivo definitivo.

79. En cuanto al primer supuesto, se encuentran, verbigracia, el caso de los juicios de amparo en los que se señaló como acto reclamado las disposiciones relativas a la denominada contabilidad electrónica, cuya tramitación, resolución y en su caso ejecución, les fue asignadas a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.

80. En efecto, debido a la expedición de diversas disposiciones fiscales, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal previó la promoción de una gran cantidad de juicios de amparo indirectos en contra de ellas, así como de su aplicación, con la consecuencia del incremento extraordinario en las cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales ordinarios.

81. Por tanto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal<sup>39</sup> estableció reglas precisas para determinar el órgano jurisdiccional ante el cual se presentarían esas demandas de amparo, quiénes tramitarían los juicios y emitirían su resolución; asimismo, qué órganos jurisdiccionales tramitarían y quiénes resolverían los recursos interpuestos en contra de esas sentencias definitivas, además qué Tribunales Colegiados de Circuito conocerían de los recursos que se interpusieran contra cualquier determinación diversa de la audiencia constitu-

<sup>39</sup> A través del Acuerdo General 5/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de febrero de dos mil quince.



cional emitida durante la sustanciación de los juicios de amparo y sus incidentes de suspensión.

82. A manera de ejemplo, las normas administrativas que se establecieron para ello, fueron las siguientes:

- Las demandas de amparo se presentarían en las oficinas de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en la República que les correspondiera en términos de la Ley de Amparo, las que a su vez serían remitidas directamente a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, para que ésta a su vez las turnara a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, según la distribución equitativa que correspondiera.

- Las demandas que se encontraran turnadas o en trámite en los Juzgados de Distrito en la República Mexicana, a la fecha de entrada en vigor de esta medida, una vez resuelta la suspensión definitiva, debía remitirse a los Juzgados de Distrito Auxiliares referidos.

- Los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, continuarían con el trámite respecto de los juicios de amparo promovidos a partir del primero de enero de dos mil quince, en los que se reclamara la inconstitucionalidad de diversas disposiciones fiscales, relativas a la denominada contabilidad electrónica.

- De los recursos que se interpusieran en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, conocerían los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondiera conforme al lugar de origen o procedencia, es decir, donde se haya promovido el juicio de amparo; además que los recursos que se encontraran turnados a los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, serían resueltos por éstos.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> En virtud del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforma el diverso Acuerdo General 5/2015.





- Los recursos que se encontraran en trámite en los Juzgados de Distrito y en los Tribunales Colegiados en toda la República, debían continuar con su tramitación y resolución en los órganos jurisdiccionales en que se encontraran.

- En los casos en que los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la hoy Ciudad de México, hayan decretado la acumulación de juicios, conocerían del recurso de revisión los Tribunales Colegiados del Circuito al que correspondiera el amparo acumulante, es decir, el expediente al que se agregaran los que son materia de acumulación o acumulados.

- Luego, se abrogaron esas disposiciones<sup>41</sup> y se dijo que los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, continuarían con el trámite, resolución y en su caso ejecución de los juicios recibidos.

- Los recursos interpuestos contra las sentencias definitivas serían tramitados por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Mixta y los diversos especializados o semi-especializados en materia Administrativa, distribuidos en los treinta y dos Circuitos en los que se divide el territorio de la República Mexicana (sin que tengan el carácter de auxiliados, porque su función fue la de apoyar en el trámite de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias),<sup>42</sup> así como los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, estos últimos en su carácter de órganos jurisdiccionales ordinarios.

- Los recursos integrados se remitirían para su resolución al resto de los Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y a los demás que integran los Centros Auxiliares Regionales en la República Mexicana.

<sup>41</sup> A través del Acuerdo General 4/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil diecisiete.

<sup>42</sup> Atento al punto 4, del punto de acuerdo Consulta CAR 69/2017-II, determinado por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión de nueve de octubre de dos mil diecisiete.



- Los Tribunales Colegiados de Circuito Sexto, Séptimo y Octavo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos y Naucalpan de Juárez, Estado de México; así como los que integran los restantes Centros Auxiliares Regionales en toda la República Mexicana, resolverían de manera mensual 54 (cincuenta y cuatro) asuntos que corresponderían a los recursos interpuestos en contra de las sentencias definitivas dictadas en los juicios de amparo en los que reclamaran disposiciones de las señaladas.

- Los recursos interpuestos contra cualquier determinación diversa a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, emitida durante la sustanciación de los juicios de amparo y sus respectivos incidentes de suspensión de los Juzgados de Distrito Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, serían del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, con independencia del año y lugar en que se hubiesen promovido, quienes adicionalmente debían en su carácter de auxiliares apoyar con el dictado de sentencias de remesas de 54 (cincuenta y cuatro) asuntos de diversas materias.

- Los recursos interpuestos, distintos a los derivados de la audiencia constitucional, que se encontraran turnados a los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, a la entrada en vigor de esas reglas, serían resueltos por éstos, con independencia del tipo de determinación de que se tratara, así como del año y lugar en que se hayan promovido.

- Una vez resueltos los amparos en revisión, los Tribunales Colegiados de los Centros Auxiliares devolverían físicamente los expedientes a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México (los cuales notificarían a las partes y hecho lo anterior enviarán los expedientes originales de dichos recursos al Tribunal Colegiado de Circuito que los integró, para que este último fuera el que los archivara).<sup>43</sup>

<sup>43</sup> De conformidad con los puntos 7 y 8 del punto de acuerdo. Consulta CAR 69/2017-II, determinado por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión de nueve de octubre de dos mil diecisiete.



83. De lo anterior, se advierte que en casos como el que se reseñó, no existiría posibilidad de que un órgano auxiliar se declare jurisdiccionalmente incompetente por razón de materia o territorio para conocer de determinado asunto, que pueda dar lugar inclusive a un conflicto competencial, pues los referidos acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, establecen con claridad las materias o temas sobre los que conocerá determinado órgano jurisdiccional, así como a qué Tribunales Colegiados de Circuito les corresponden resolver los recursos que se interpongan.

84. No obstante, ante cualquier eventualidad para determinar sobre a qué órgano jurisdiccional, incluido alguno auxiliar, le corresponde conocer de uno de esos asuntos, se previó su solución bajo la aplicación de esas disposiciones administrativas que regulan el turno y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales que ahí se mencionan, que como se ve, no tiene vinculación con aspectos de competencia (menos territorial o material).

85. Son de apoyo a lo anterior, las siguientes jurisprudencias:

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, de rubro: 'CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.', porque de una nueva interpretación a los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 Bis de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se deduce que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito, que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente cuando los órganos jurisdiccionales respectivos se nieguen a conocer del asunto por considerar que carecen de jurisdicción por razón de grado, territorio o materia. Así, la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan el turno y distribución de asuntos entre los indicados



órganos colegiados, no constituye un factor que determine competencia, pues sólo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos. Por tanto, el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito debe declararse inexistente cuando deriva de la aplicación de normas generales que regulan el turno de asuntos."<sup>44</sup>

"COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE LA MISMA MATERIA Y CIRCUITO, EL TURNO NO ES MATERIA DE. Para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y pueda ser dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 106 constitucional, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, por razón de grado, territorio o materia, al conocer de un asunto y no a simples situaciones de hecho, ajenas al tema jurisdiccional, como lo serían cuestiones de mero trámite o turno, en cuyo caso no puede sustanciarse válidamente la relación jurídica procesal del conflicto, toda vez que la competencia se surte en cualesquiera de los Tribunales Colegiados de la materia respectiva, correspondientes al mismo Circuito."<sup>45</sup>

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL. No se actualiza un conflicto competencial cuando dos Jueces de Distrito se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, si ambos comparten la misma competencia en razón de territorio y materia para resolverlo, con la particularidad de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de amparo emitida previamente por uno de ellos. Lo anterior toda vez que para que se considere

<sup>44</sup> Registro digital: 161671. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 115/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 394.

<sup>45</sup> Registro digital: 191460. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2000, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 173.



legalmente planteado un conflicto competencial y puedan dirimirlo los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia y no de una de mero trámite o de turno que regula el Consejo de la Judicatura Federal por medio de acuerdos administrativos. Lo anterior es así, en virtud de que el turno constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en el reparto de los expedientes entre varios juzgados que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o la tienen por razón de la materia o del grado; consecuentemente, la aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones del turno de los asuntos relacionados no constituye un criterio que dé sustancia a un conflicto competencial, pues la competencia de los órganos jurisdiccionales debe plantearse y resolverse con base en criterios legales, siendo que en las cuestiones de turno dicha competencia se surte en favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados.<sup>46</sup>

86. Ahora, en cuanto al segundo supuesto, esto es, el relativo a los casos –que es el que nos ocupa–, en los cuales los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito que integran los Centros Auxiliares Regionales, atento a su competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana, simplemente apoyan a otros órganos jurisdiccionales en el dictado de las resoluciones en asuntos, se advierte que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, determina a qué órgano jurisdiccional se apoyará, por cuánto tiempo, así como la cantidad, cualidad o tipo de asuntos (que, por lo general son amparos indirectos y amparos en revisión, según se trate –sin tema específico– amparos directos, recursos de revisión fiscal, entre otros) y una vez concluido el apoyo por abatirse la carga de trabajo, los órganos auxi-

<sup>46</sup> Registro digital: 2010469. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 76/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 673 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas».



liares, por indicación de aquella comisión, continuarán ayudando a diversos órganos jurisdiccionales en el dictado de las resoluciones.

87. Ahora bien, tal como quedó señalado en la parte inicial del presente considerando, en esta contradicción de tesis se hará referencia sólo a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares, que si bien tienen asignada competencia mixta y en toda la República, únicamente prestan apoyo en el dictado de las sentencias, y que una vez emitida dicha resolución, los asuntos deben ser devueltos al órgano de origen para su notificación y encargarse de todos los demás trámites posteriores, como podría ser su cumplimiento y en su caso, el archivo definitivo como asunto concluido.

88. Ello, pues dicha hipótesis jurídica fue la que se presentó en los asuntos de los que derivó la discrepancia de criterios entre la Salas de este Alto Tribunal y sobre la que debe resolverse la presente contradicción de tesis, ya que en estos casos específicos, es donde puede darse la circunstancia de que un órgano jurisdiccional auxiliar, a pesar de tener competencia mixta y en toda la República Mexicana, estime que en virtud de la competencia del órgano al que está auxiliando (auxiliado), al mimetizarse o sustituirse en aquél, su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al órgano jurisdiccional al que están prestando apoyo en el dictado de las sentencias, por lo que es su deber analizar la competencia como si fueran el órgano que originalmente debía resolver los asuntos, al constituir ello uno de los presupuestos procesales para el dictado de la sentencia.

89. Precisado lo anterior, ya que los criterios contendientes en esta contradicción de tesis derivaron de la resolución de amparos indirectos y amparos en revisión, ahora se atienden a las reglas de competencia por materia y territorio de los órganos jurisdiccionales a quienes les corresponde conocer de ese tipo de asuntos, sin pasar por alto que no es el único tipo de asuntos que conocen los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito.

90. Tratándose del amparo indirecto, no existe regla especial prevista en la ley sobre si para establecer la competencia del órgano jurisdiccional, debe atenderse primero a la competencia por territorio y luego a la materia y, en su caso, a su especialización.



91. Sin embargo, para cuestiones metodológicas en el análisis de este asunto, primero se indicará cuándo un órgano jurisdiccional es competente por cuestión de territorio para conocer del juicio de amparo indirecto atento a lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales se tomarán en cuenta diversos aspectos, como son el lugar de emisión del acto reclamado o su ejecución, si no tuviere ejecución al lugar en donde se presentó la demanda.

92. Al respecto, tratándose de Tribunales Unitarios de Circuito, que sólo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, será competente otro Tribunal Unitario del mismo Circuito, si lo hubiera, o el más próximo a la residencia de aquel que haya emitido el acto reclamado.

93. En el caso de Juzgados de Distrito, es competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

94. Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

95. Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

96. Cuando se promueve un juicio de amparo indirecto en contra de actos de un Juez de Distrito, es competente para conocer del asunto otro Juez del mismo Distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.

97. Del amparo en revisión conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya circunscripción territorial en la que ejerza jurisdicción, se encuentre el Juzgado de Distrito.

98. Luego, este Alto Tribunal ha sostenido que para determinarse la competencia por materia de los Jueces de Distrito especializados o con competen-



cia mixta debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, sin que se pueda fijar la competencia en razón de los argumentos que hagan valer las partes.

99. Criterio que se reitera, tomando en cuenta que de los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.

100. Además, la competencia para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito especializado por materia debe fincarse en su superior jerárquico, entendido como aquel que sea de la misma materia del Juez que dictó la sentencia a revisar.

101. Y si se trata de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado, la competencia por materia para conocer del recurso de revisión en contra de la sentencia, también debe atender tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia.

102. Esto, debido a que la competencia del Juez de Distrito debe ser analizada de oficio por el órgano revisor, por ser una cuestión de orden público.

103. Son de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis de jurisprudencia:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad





responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.<sup>47</sup>

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA COMPETENCIA POR MATERIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CONOCE DEL RECURSO RELATIVO, SE DETERMINA POR LA ESPECIALIZACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO. Del contenido de las normas procesales deriva que el derecho del demandado de provocar la incompetencia del Juez se extingue al dictarse la sentencia definitiva, porque hasta entonces se agota la jurisdicción del Juez estimado incompetente. Por su parte, de la interpretación armónica de los artículos 37, fracción IV y 38, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito especializados, la competencia para conocer del recurso de revisión interpuesto contra una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito especializado por materia, debe fincarse en su superior jerárquico, es decir, en el tribunal que sea de la misma materia del Juez que dictó la sentencia a revisar."<sup>48</sup>

"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA.

<sup>47</sup> Registro digital: 167761. Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412.

<sup>48</sup> Registro digital: 2000657. Jurisprudencia 2a./J. 23/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1243.



SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 79/2015, en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de 3 votos interrumpió el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) (\*). Así, actualmente, para establecer la competencia por materia de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia, debe atenderse tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia."<sup>49</sup>

"COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO. La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fun-

<sup>49</sup> Registro digital: 2010317. Jurisprudencia 2a./J. 145/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1689 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas».



damentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas."<sup>50</sup>

104. Como fue precisado en el considerando que antecede la materia de esta contradicción de tesis consiste en determinar ***¿Si el órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado) y en su caso declararse incompetente para resolver el asunto?***

105. **Esa pregunta debe contestarse en sentido afirmativo.**

106. Para sustentar lo anterior, se tiene presente que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la competencia de la autoridad es una garantía a los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Entonces, la competencia es un presupuesto de validez del proceso y derecho fundamental de los justiciables.

107. Esto se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2009, de este Tribunal Pleno, de contenido siguiente:

<sup>50</sup> Registro digital: 167557. Jurisprudencia P./J. 21/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 5.



"COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO. La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se le sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas."<sup>51</sup>

108. En esa lógica un tribunal es competente para conocer del asunto cuando hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos.

109. Ahora bien, específicamente tanto el territorio como la materia constituyen factores determinantes de la competencia atendiendo al espacio que el órgano jurisdiccional tiene asignado para desplegar su función de administrar justicia y a la naturaleza jurídica de las controversias, respectivamente; es decir,

<sup>51</sup> Registro digital: 167557. Jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 5.



la competencia por materia y territorio es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho dentro de un concreto espacio territorial.

110. Las dos directrices señaladas, entre otras, son parámetros que identifican y responden a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia, que como derechos fundamentales están reconocidos tanto por los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, como en los preceptos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

111. De esta manera, la administración de justicia por los Tribunales de la Federación deberá impartirse en función de la determinación legal existente, en todo lo relativo al territorio y la materia correspondiente, porque de no ser de esa forma no se dará pleno cumplimiento al derecho fundamental de que se trata.

112. Este Alto Tribunal ha sostenido, que el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

113. Así se tiene que el derecho fundamental previsto en el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

114. Tales garantías subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

115. Además, el nuevo modelo del orden jurídico nacional surgido por las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, permiten entender que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan como de



justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, mientras que los artículos convencionales citados, prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional referido, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias de esa prerrogativa fundamental, sino que tienden a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado.

116. Es de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y Tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que,



al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."<sup>52</sup>

117. En razón de lo expuesto, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, que debe ser completa, se justifica que el tribunal –en su connotación amplia– al emitir la sentencia en un asunto en apoyo a otro órgano jurisdiccional, pueda analizar si es competente por razón de materia, incluso por territorio, en función de la competencia del auxiliado. Siempre que no haya sido determinado previamente de manera definitiva, como pudiera ser a través de un conflicto competencial en razón de materia o territorio.

118. Si un órgano jurisdiccional de manera preliminar se asume competente cuando admite o tramita un asunto, jurídicamente no está impedido para que más adelante durante la sustanciación del juicio o del recurso correspondiente (según se trate de amparo indirecto o amparo en revisión) o en el dictado de la sentencia verifique con base en las constancias de autos si en realidad es competente por razón de materia o territorio para resolver un asunto.

119. No se advierte razón jurídica que justifique la restricción a un órgano jurisdiccional para hacer tal pronunciamiento como parte de la sentencia que debe dictar en auxilio a otro órgano jurisdiccional, no obstante que ejerce la competencia de este último al emitir la resolución.

120. Es cierto que el órgano jurisdiccional auxiliar de un Centro Auxiliar Regional, en virtud del respectivo Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que lo crea, tiene competencia mixta y en todo el territorio nacional; sin embargo, también es verídico que cuando resuelve en apoyo a otro órgano jurisdiccional –en razón de las instrucciones del área correspondiente del citado Consejo de la Judicatura Federal– recibe la competencia que le corresponde al diverso tribunal.

<sup>52</sup> Registro digital: 2015591. Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, aprobada en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, publicación semanal «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151».



121. Así, dentro de esa amplia competencia material y territorial con la que cuenta el órgano auxiliar, sólo hará uso de la correspondiente para resolver el asunto del órgano colegiado al que debe apoyar, esto es, ejerce su competencia en función de este último. Por tanto, el auxiliar al emitir la resolución en el asunto en apoyo a otro órgano jurisdiccional, no hace uso en su totalidad de su amplia competencia material o territorial.

122. Entonces, cuando el apoyo es a un órgano jurisdiccional especializado por materia, como es la administrativa, por mencionar alguna, el órgano jurisdiccional auxiliar, sea Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito –con competencia material mixta– si al analizar el caso advierte que en lugar de ser competencia en materia administrativa era laboral, jurídicamente no estará en condiciones de sostener que al tener competencia en todas las materias, de cualquier forma habrá de resolver el fondo del asunto con independencia de la especialización de la materia del órgano al que apoya.

123. Esto, porque el órgano auxiliar al dictar la resolución indebidamente subsanaría la incompetencia y redireccionaría la materia que rige a un asunto, sin tomar en cuenta que ello tendría posibles consecuencias de trascendencia, como son entre otras, desatención a los principios, reglas o perspectiva a partir de los cuales habrá de resolverse el fondo del asunto, además, por ejemplo, si habrá o no de aplicarse la suplencia de la queja a favor de alguna de las partes.

124. Aquí, cabe aclarar que las disposiciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal y las instrucciones de sus órganos administrativos, respectivamente, para regular el funcionamiento y apoyo que brindan los órganos jurisdiccionales auxiliares a los demás órganos jurisdiccionales de la República Mexicana, no limitan o acotan su extensa competencia por materia y territorio de la cual han sido dotados los primeros.

125. Más bien, atento a las reglas de competencia ya referidas y contenidas en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son las características del propio asunto las que jurídicamente le permitirán al órgano auxiliar –en cumplimiento del deber constitucional de salvaguardar el derecho fundamental de los gobernados al acceso a la jurisdicción– verificar como parte de la sentencia que emitirá, si el asunto que resolverá fue puesto en estado





de resolución por un órgano jurisdiccional competente por materia o territorio, y en el caso de que no haya sido así, podrá emitir la sentencia declarando la incompetencia en función de la materia o territorio del órgano auxiliado.

126. Cabe señalar que, como se adelantó, a partir de que el órgano jurisdiccional auxiliado se asume de manera preliminar competente –cuando admite o tramita un asunto– las partes desarrollan su intervención y esperan que el asunto sea resuelto bajo ciertos principios, reglas y criterios que rigen a la materia y territorio específicos.

127. Por tanto, no puede exigirse al órgano auxiliar que, por tener competencia en todo el territorio y en todas las materias, dicte una sentencia que resuelva el fondo del asunto, con la cual implícitamente subsane la incompetencia que pudiera advertir por materia o territorio del órgano al que apoya.

128. En relación con la materia existen reglas y principios que rigen a cada una de ellas y respecto al territorio se ha sostenido que los órganos jurisdiccionales auxiliares asumen la jurisdicción del órgano auxiliado y, por tanto, el órgano que apoya en el dictado de la sentencia debe interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito,<sup>53</sup> además que deben ajustarse a los criterios del Pleno de Circuito del órgano auxiliado, los cuales le resultan obligatorios en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

129. De ahí que la incompetencia por materia o territorio tiene implicaciones de trascendencia en el dictado de la sentencia.

130. Entonces, la resolución de un asunto desde la óptica o reglas y principios que rigen al derecho penal no será igual que si se resuelve a partir de las

<sup>53</sup> Registro digital: 2008428. Jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1656, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas», de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."



directrices del derecho administrativo, o bien, en la materia administrativa frente a la materia de trabajo, pues tienen efectos de gran relevancia en cuanto a la decisión de fondo, inclusive, por ejemplo, sobre si se debe o no aplicar la suplencia de la queja para alguna de las partes en términos de las previsiones del artículo 79 de la Ley de Amparo.

131. Adicionalmente, este Tribunal Pleno advierte que de restringir al órgano jurisdiccional auxiliar (sea Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito) para que en el dictado de la sentencia no plantee la incompetencia por materia o territorio en función de la del órgano auxiliado –a pesar de actualizarse los supuestos legales de incompetencia– podría generar importantes consecuencias en relación con la suspensión del acto reclamado, debido a que atento a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley de Amparo, tratándose del juicio de amparo indirecto esa medida cautelar se puede pedir ante el Juez de Distrito en cualquier tiempo mientras no exista sentencia ejecutoria, además tiene reglas específicas para la materia penal, atento a la segunda parte de la sección tercera de la Ley de Amparo.

132. Entonces, si se prohíbe al órgano jurisdiccional que en el dictado de una sentencia de amparo indirecto, o bien, de un amparo en revisión –que son el tipo de asuntos que aquí dieron origen al diferendo de criterios–, decida sobre la competencia en función de la materia o territorio del órgano auxiliado, ante una eventual incompetencia, generaría que mientras no se dicte sentencia ejecutoria por el auxiliar, el Juez auxiliado carente de competencia se pronuncie sobre la suspensión del acto reclamado y en perjuicio de los justiciables pudiera desatender las reglas específicas para determinada materia por no corresponder a su competencia material indebidamente asumida.

133. Otra posible consecuencia negativa sería que, indebidamente, se obligaría al órgano auxiliar a decidir el fondo de un asunto en el cual el Juez de Distrito que previno en el conocimiento no resultara competente por razón de territorio, porque se hubiese demostrado sin prueba en contrario la negativa del acto por parte de la autoridad responsable cuya residencia originó la competencia del Juez, porque en esos casos debió declararse incompetente y remitir



lo actuado al Juez competente en razón de las reglas previstas en la Ley de Amparo.<sup>54</sup>

134. Además de darse el supuesto que se fallara un asunto en el fondo por el órgano auxiliar sin permitirle analizar la competencia material o territorial en función del órgano auxiliado, indebidamente se toleraría que este último lleve a cabo el cumplimiento de un asunto, a pesar de advertir que no tiene competencia por esas razones. Ya que atento a los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean los Centros Auxiliares Regionales, el órgano jurisdiccional auxiliado es quien se encarga de los trámites posteriores al dictado de la sentencia, como puede ser la ejecución de una eventual sentencia amparadora.

135. Luego –al margen de que en ciertos casos de especialización por materia no se resolvería con la misma pericia o experiencia que el órgano jurisdiccional que jurídicamente fuera el competente por materia– indebidamente se permitiría que un Juez competente emita la sentencia y otro Juez jurídicamente incompetente lleve a cabo el cumplimiento de la sentencia,<sup>55</sup> no obstante se tenía la posibilidad de subsanar tal irregularidad a través del dictado de la sentencia de incompetencia por parte del órgano auxiliar.

136. Todo lo anterior hace patente que de sostener que un tribunal auxiliar no puede examinar la competencia en el asunto en función de la materia o territorio de la del órgano auxiliado, indebidamente se restringe la plena jurisdicción del tribunal auxiliar, con serias consecuencias como las enunciadas.

<sup>54</sup> Registro digital: 190373. Jurisprudencia P./J. 9/2001, de este Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, enero de 2001, página 5, tesis de rubro siguiente: "COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUYA RESIDENCIA LA ORIGINÓ NIEGA EL ACTO RECLAMADO Y ESTA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA, DICHO JUEZ DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LO ACTUADO ANTE EL JUEZ COMPETENTE.". Aun cuando ese criterio deriva del examen de los artículos 36 y 52 de la Ley de Amparo abrogada, se estima subsisten las razones jurídicas en tanto que esos preceptos son de contenido similar a los correlativos 37 y 48 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013.

<sup>55</sup> Este Tribunal Pleno se pronunció en similares términos, al resolver en sesión de ocho de enero de dos mil trece, la contradicción de tesis 481/2011 en el sentido de declararla sin materia, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.



137. Es decir, si no se reconoce esa plena jurisdicción del tribunal auxiliar, no será igual la resolución de un asunto si lo falla un tribunal sin apoyo, que si lo resuelve un órgano auxiliar.

138. En relación con lo anterior, cabe señalar que si bien la intención de que los órganos jurisdiccionales auxiliares emitan sentencias en apoyo a diversos órganos jurisdiccionales, es abatir el rezago y de que se resuelvan los asuntos de manera pronta y expedita, por tanto, abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones y con ello cumplir con el imperativo consagrado en el artículo 17 de la Constitución General.

139. Sin embargo, ello no puede trastocar las reglas competenciales que como ya se evidenció pueden incidir gravemente en la resolución del asunto en perjuicio de los gobernados. Por el contrario, en completo respeto de los derechos de los justiciables, existe una interrelación entre el objeto de abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones y las reglas competenciales.

140. Claramente se advierte que alterar las reglas competenciales no fue la intención de los acuerdos generales por los que se crean los órganos jurisdiccionales auxiliares, tampoco de las instrucciones de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal que ordena su remisión a un determinado órgano auxiliar que emita la sentencia en apoyo a otro.

141. Por ello, este Alto Tribunal determina que el reconocimiento de la plena jurisdicción a los órganos auxiliares para que al momento de emitir la sentencia examinen la competencia, por razón de materia o territorio, en función de la del órgano auxiliado, no desatiende el objeto para el que fueron creados.

142. Por tanto, si en esos casos los tribunales auxiliares resuelven la incompetencia, esa será precisamente la sentencia que en ejercicio de su plena jurisdicción estimaron que en derecho procedía como resolución de ese asunto.

143. Por las razones apuntadas, si bien el órgano auxiliado al tramitar un asunto presupone su competencia entre otras, por materia y territorio, mientras no exista pronunciamiento en contrario, ello no impide que el órgano jurisdiccional auxiliar analice en esos ámbitos la competencia en función de la del auxiliado



y, en su caso, declararse incompetente para resolver el asunto. Así, podrá realizar el examen respectivo siempre que no se haya decidido previamente o el auxiliado haya aceptado la competencia expresamente al habérsela planteado otro órgano jurisdiccional.

144. En conclusión, los órganos jurisdiccionales auxiliares tienen plena jurisdicción, por lo que al ser la competencia una cuestión de orden público de estudio oficioso, un presupuesto procesal para el dictado de las sentencias y, por tanto, un derecho fundamental para los justiciables, el órgano jurisdiccional al resolver un asunto en apoyo a otro, a fin de hacer efectivos a favor de los justiciables los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia, puede analizar la competencia en función de la materia o territorio del órgano auxiliado y, en su caso –de actualizarse los supuestos legales–, emitir la sentencia declarando la incompetencia para resolver el asunto, pues tal facultad de examen no puede dissociarse del dictado del fallo.

145. Así, los órganos jurisdiccionales auxiliares al ejercer su jurisdicción no deben limitarse a revisar que las características de los asuntos que le son remitidos para el dictado de las sentencias (cantidad, cualidad, periodo de tiempo en que prestan auxilio, entre otros requisitos que se deben de cumplir para el envío de expedientes) cumplan con los supuestos establecidos en las disposiciones administrativas que únicamente regulan el turno y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales previstas en los acuerdos generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

146. En ese sentido, a partir de lo expuesto, no se soslaya el eventual surgimiento de conflictos competenciales por razón de materia o territorio, para el caso de que no se acepte la competencia por el órgano que se estime competente, en virtud de aquellas sentencias que dicten los tribunales auxiliares.

147. Sin embargo, tal circunstancia no puede considerarse como dilación indebida y contravención al objeto para el cual fueron creados los órganos jurisdiccionales, si en el orden jurídico mexicano, específicamente en la Ley de Amparo se prevén los citados conflictos competenciales y la necesidad de su resolución para determinar cuál es el órgano jurisdiccional competente, en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional que asiste a los justiciables, para que la controversia planteada sea resuelta por un tribunal competente.



148. En este orden de ideas, ante el panorama descrito, si el órgano jurisdiccional auxiliar –en sentido amplio– advierte que el asunto del cual conoce en apoyo al órgano auxiliado, no era competencia de este último por razón de materia o territorio, deberá dictar la sentencia declarando la incompetencia y junto con esta decisión remitirá el expediente al órgano jurisdiccional auxiliado, para que a su vez lo envíe al que se estimó competente.

149. Luego, ya sea que este último acepte la competencia, o bien, la rechace, atento a las reglas de la Ley de Amparo deberá informarlo al órgano de origen –éste ahora en su carácter de requirente o declinante– porque ya habrá concluido la intervención del órgano auxiliar con el dictado de aquella resolución.

150. Si se trata del juicio de amparo indirecto, para el caso de que no se acepte la competencia declinada, el órgano jurisdiccional apoyado deberá decidir si insiste o no en la incompetencia sostenida por el órgano jurisdiccional auxiliar; de mantener la postura deberá plantear el conflicto competencial conforme a la ley.

151. En el caso de amparo en revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que rechace la competencia, deberá remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la resolución del conflicto competencial respectivo, en términos del artículo 46, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo.

152. SÉPTIMO.—**Criterio que habrá de prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** En razón de todo lo anterior, el criterio que habrá de regir con el carácter de jurisprudencia es el siguiente:

**ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. PUEDEN ANALIZAR LA COMPETENCIA, YA SEA POR TERRITORIO O POR MATERIA, EN FUNCIÓN DE LA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL AL QUE AUXILIAN Y, EN SU CASO, DECLARAR LA INCOMPETENCIA PARA RESOLVER EL ASUNTO.**

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron sobre si un órgano auxiliar que se encarga únicamente de dictar sentencia en apoyo de otro debe pronunciarse respecto de la competencia del órgano en cuyo lugar actúa, pues mientras la Primera Sala determinó que el órgano auxi-



liar, al emitir la sentencia en apoyo al órgano auxiliado, sí puede analizar la competencia de éste, la Segunda Sala, por su parte, estimó que el órgano auxiliar al dictar la resolución, no puede analizar la competencia del órgano al que apoya.

Criterio jurídico: El órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado) y, en su caso, declarar la incompetencia para resolver el asunto.

Justificación: La competencia de la autoridad es una garantía a los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Entonces, la competencia es un presupuesto de validez del proceso y un derecho fundamental de los justiciables. En esa lógica, un tribunal es competente para conocer del asunto cuando hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos. Específicamente, tanto el territorio como la materia constituyen factores determinantes de la competencia atendiendo al espacio que el órgano jurisdiccional tiene asignado para desplegar su función de administrar justicia y a la naturaleza jurídica de las controversias, respectivamente; es decir, la competencia por materia y territorio es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho dentro de un concreto espacio territorial. De esta manera, la impartición de justicia por los Tribunales de la Federación deberá hacerse en función de la determinación legal existente, en todo lo relativo al territorio y la materia correspondiente, porque de no ser de esa forma, no se dará pleno cumplimiento al derecho fundamental de que se trata. En ese sentido, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, que debe ser completa, se justifica que el tribunal –en su connotación amplia– al emitir la sentencia en un asunto en apoyo a otro órgano jurisdiccional, pueda analizar si es competente por razón de materia, incluso por territorio, en



función de la competencia del auxiliado, siempre que no haya sido determinada previamente de manera definitiva, como pudiera ser a través de un conflicto competencial en razón de materia o territorio. Por las razones apuntadas, si bien un órgano auxiliado al tramitar un asunto presupone su competencia, entre otras, por materia y territorio, mientras no exista pronunciamiento en contrario, ello no impide que el órgano jurisdiccional auxiliar que corresponda analice en esos ámbitos la competencia en función de la del auxiliado y, en su caso, declare la incompetencia para resolver el asunto. Así, podrá realizar el examen respectivo siempre que no se haya decidido previamente o el auxiliado haya aceptado la competencia expresamente al habérsela planteado otro órgano jurisdiccional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

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

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a las tesis contendientes, a la cuestión previa y a la existencia de la contradicción de tesis.





### En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que habrá de prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 12/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 12, con número de registro digital: 2022182.

**Voto particular** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 230/2017, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el problema jurídico a dilucidar consistió en determinar: **¿Si el órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad corres-**



***pondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado) y en su caso declararse incompetente para resolver el asunto?***

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cinco votos,<sup>1</sup> determinó que los órganos jurisdiccionales auxiliares tienen plena jurisdicción, por lo que al ser la competencia una cuestión de orden público de estudio oficioso, un presupuesto procesal para el dictado de las sentencias y, por tanto, un derecho fundamental para los justiciables, el órgano jurisdiccional al resolver un asunto en apoyo a otro, a fin de hacer efectivos a favor de los justiciables los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia, puede analizar la competencia en función de la materia o territorio del órgano auxiliado y, en su caso –de actualizarse los supuestos legales–, emitir la sentencia declarando la incompetencia para resolver el asunto, pues tal facultad de examen no puede dissociarse del dictado del fallo.

El criterio de la mayoría se orientó en el sentido de que los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito que integran los distintos Centros Regionales Auxiliares, conforme a los acuerdos generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que los crean y los que establecen su denominación, residencia y competencia, cuentan con competencia mixta y en todo el territorio en la República Mexicana para apoyar en el dictado de la resolución a otros órganos jurisdiccionales y así atender a las cargas de trabajo para respetar el derecho de los gobernados de acceso a la justicia pronta y expedita.

Sin embargo, se dijo, que en esos específicos casos, puede darse la circunstancia de que un órgano jurisdiccional auxiliar, a pesar de tener competencia mixta y en toda la República Mexicana, estime que, en virtud de la competencia del órgano al que está auxiliando (auxiliado), al mimetizarse o sustituirse en aquél, su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al órgano jurisdiccional al que están prestando apoyo en el dictado de las sentencias, por lo que es su deber analizar la competencia como si fueran el órgano que ori-

<sup>1</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pardo Rebolledo y Zúñiga Lelo de Larrea, estuvo ausente la Ministra Esquivel y ya no formaba parte del Pleno el Ministro Medina Mora I. Con voto en contra de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



ginalmente debía resolver los asuntos, al constituir ello uno de los presupuestos procesales para el dictado de la sentencia.

Así, se resolvió que si un órgano jurisdiccional de manera preliminar se asume competente cuando admite o tramita un asunto, jurídicamente no está impedido para que más adelante durante la sustanciación del juicio o del recurso correspondiente (según se trate de amparo indirecto o amparo en revisión) o en el dictado de la sentencia verifique con base en las constancias de autos si en realidad es competente por razón de materia o territorio para resolver un asunto, ya que no se advierte razón jurídica que justifique la restricción a un órgano jurisdiccional para hacer tal pronunciamiento.

En ese sentido, se determinó que, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, que debe ser completa, se justifica que el tribunal –en su connotación amplia– al emitir la sentencia en un asunto en apoyo a otro órgano jurisdiccional, pueda analizar si es competente por razón de materia, incluso por territorio, en función de la competencia del auxiliado. Siempre que no haya sido determinado previamente de manera definitiva, como pudiera ser a través de un conflicto competencial en razón de materia o territorio.

Con base en ello, la mayoría arribó a la convicción de que no se advierte razón jurídica que justifique la restricción a un órgano jurisdiccional para hacer tal pronunciamiento como parte de la sentencia que debe dictar en auxilio a otro órgano jurisdiccional, no obstante que ejerce la competencia de este último al emitir la resolución, pues no puede considerarse que la finalidad de que se emitan esas resoluciones en auxilio de otro órgano permita trastocar las reglas competenciales que pueden incidir en la tramitación y resolución del asunto en perjuicio de los gobernados, ya que la competencia es una cuestión de orden público y al ser un presupuesto procesal para el dictado de las sentencias, el órgano jurisdiccional al resolver un asunto en apoyo a otro, debe analizar, en principio, si el asunto corresponde a la competencia por materia o territorio del auxiliado, a fin de hacer efectivos a favor de los justiciables los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia.

Ahora bien, respetuosamente, no comparto el sentido del proyecto ni las consideraciones bajo las cuales se arriba a la determinación ya apuntada, por lo que formulo el presente voto particular a efecto de expresar las razones de mi disenso.

En principio, es importante destacar que el presente asunto se sometió en una primera oportunidad a la votación del Tribunal Pleno –en sesión pública de diez



de enero de dos mil diecinueve–, en aquella ocasión, la consulta se orientó en similar sentido conforme al cual se resolvió, esto es, bajo la consideración de que los órganos jurisdiccionales de los Centros Auxiliares Regionales, al resolver un asunto en apoyo a otro, pueden pronunciarse si corresponde a la competencia del órgano auxiliado por razón de materia o territorio.

Sin embargo, al discutirse aquella propuesta en dicha sesión pública, bajo una votación ajustada de seis votos en contra de la consulta –de cuya mayoría fui participe–, se determinó desechar el proyecto, ordenando su retorno a fin de formular un nuevo proyecto orientado en el sentido de la mayoría.

Siendo ponente en tal asunto, presenté al Tribunal Pleno el proyecto de la contradicción de tesis bajo el criterio de la mayoría, pero dada la nueva integración de este Máximo Tribunal y la ausencia de dos de sus Ministros integrantes, el proyecto de resolución sometido a consideración no logró la mayoría, por lo que se ordenó elaborar el engrose del asunto en sentido contrario al inicialmente propuesto, esto es, bajo la consideración total de que un órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, sí puede analizar la competencia del órgano auxiliado por razón de materia o territorio, a fin de hacer efectivos a favor de los justiciables los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia.

Lo anterior, respetuosamente no lo comparto, tal como lo manifesté en la sesión pública de diez de enero de dos mil diecinueve.

En efecto, considero que los órganos jurisdiccionales de los Centros Auxiliares Regionales, al apoyar a otro órgano únicamente en el dictado de la sentencia, no pueden analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilian (auxiliado), dado que los motivos que originaron la creación de órganos jurisdiccionales auxiliares derivó, fundamentalmente, del crecimiento de la población, el desarrollo económico del país y la promulgación de nuevos ordenamientos legales o de sus reformas, que generaron la demanda creciente de impartición de justicia pronta y expedita, lo que aparejó la necesidad de abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones y, con ello, cumplir con el imperativo consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal y así brindar respuestas más ágiles y eficientes que permitan atender con mayor calidad y rapidez los procesos judiciales, a través de la creación de órganos jurisdiccionales a los que en esos considerandos se les confirió competencia mixta para resolver.



Y aunque en los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal no se explica expresamente por qué se les otorgó esa competencia mixta, puede inferirse que fue derivado de que al contar aquellos órganos con la posibilidad de brindar apoyo en todas las materias a sus homólogos, se cumple a cabalidad con el fin para el cual fueron creados: abatir el rezago en favor del justiciable a efecto de lograr la impartición de justicia pronta y expedita de conformidad con el numeral 17 constitucional.

Ciertamente, de una interpretación teleológica de los multicitados acuerdos generales en los que se crearon órganos jurisdiccionales auxiliares para apoyar a otros, considero que al contar con competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana para resolver los asuntos que les son remitidos, no le es dable analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilian (auxiliado), pues de hacerlo no se lograría el objetivo de su creación, consistente en beneficiar al justiciable mediante la impartición de justicia pronta y expedita, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a la vez, abatir el rezago en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Ello, pues cuando a un órgano jurisdiccional auxiliar se le remite un asunto para resolverlo, derivado precisamente de que está dotado de competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana, no puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que está auxiliando (auxiliado), ya que a diferencia de éste, el auxiliar no tiene limitada su competencia, por lo que no puede declararse incompetente por esa razón.

El Tribunal Pleno ha sostenido que la competencia de la autoridad es una garantía a los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal, se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Entonces, la competencia es un presupuesto de validez del proceso.

Esto se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro siguiente: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL



## SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.<sup>2</sup>

En esa lógica, un tribunal es competente para conocer del asunto cuando hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos.

Ahora bien, específicamente tanto el territorio como la materia constituyen factores determinantes de la competencia atendiendo al espacio que el órgano jurisdiccional tiene asignado para desplegar su función de administrar justicia y a la naturaleza jurídica de las controversias, respectivamente; es decir, la competencia por materia y territorio es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho dentro de un concreto espacio territorial.

Las dos directrices señaladas, entre otras, constituyen parámetros que identifican y responden a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia, que como derechos fundamentales están reconocidos tanto por los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, como en los preceptos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

De esta manera, la administración de justicia por los Tribunales de la Federación deberá impartirse en función de la determinación legal existente, en todo

<sup>2</sup> De texto: "La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas.". Registro digital: 167557. Jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 5.



lo relativo al territorio y la materia correspondiente, porque de no ser de esa forma no se dará pleno cumplimiento al derecho fundamental de que se trata.

Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

Así se tiene que el derecho fundamental previsto en el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Tales garantías subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

Además, el nuevo modelo del orden jurídico nacional surgido por las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, permiten entender que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan como de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, mientras que los artículos convencionales citados, prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional referido, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias de esa prerrogativa fundamental, sino que tienden a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado.

Ahora, atendiendo a ese derecho fundamental, a los subprincipios que lo integran, pero sobre todo, a que los acuerdos generales, circulares y oficios que emiten el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o las autoridades administrativas dependientes de ese órgano, relativos al apoyo específico que deben dar los órganos jurisdiccionales auxiliares a diversos órganos, no limitan o restringen la competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana de la cual han sido dotados los primeros.

Luego, considero que en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita, se justifica que el órgano jurisdiccional al emitir la sentencia en un asunto en apoyo a un



diverso órgano jurisdiccional, dé cumplimiento cabal a la función para la cual fue creado y proceda a dictar la resolución en el asunto de que se trate, sin que le sea dable analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado).

Ello, pues debe partirse de la idea de que el órgano auxiliado, aun de manera preliminar, asumió dicha competencia cuando admitió y/o tramitó el asunto y si bien dicha circunstancia no le impide que más adelante durante la sustanciación del juicio, del recurso correspondiente o en el dictado de la sentencia, verifique con base en las constancias de autos si es competente para resolverlo, lo cierto es que al remitirse dicho asunto a un órgano jurisdiccional auxiliar para que lo apoye únicamente en el dictado de la sentencia, debe considerarse que éste, al tener competencia en todo el territorio y en todas las materias (mixta), está legalmente facultado para resolverlo, con independencia de que considere que el caso en específico pertenece al ámbito laboral y de que el órgano jurisdiccional al que está auxiliando esté especializado en materia administrativa, por mencionar un ejemplo, dado que ello no le hace perder la competencia mixta que le fue reconocida en los acuerdos generales respectivos.

Lo anterior, en el entendido que el apoyo que los órganos jurisdiccionales auxiliares brindan a su auxiliado, no les acota el ámbito competencial que les fue otorgado al momento de su creación, que es el de contar con competencia mixta y en toda la República Mexicana, pues, se insiste, debe considerarse que ese apoyo surge, en todo caso, de una cuestión de turno (o distribución) de asuntos, pero no constituye un acotamiento del ámbito competencial que originalmente le fue otorgado para conocer de asuntos en todas las materias y así, auxiliar al Poder Judicial de la Federación a impartir justicia pronta y expedita de conformidad con el numeral 17 constitucional.

Máxime que a nada útil llevaría que los órganos jurisdiccionales auxiliares planteen cuestiones de competencia, porque ello sólo conllevaría la dilación en la resolución de asuntos en detrimento del gobernado, pero sobre todo, se trastocaría el objeto para el cual fueron creados; por lo que las disposiciones que regulan el turno de los asuntos sólo acotan la distribución de los expedientes, pero no vulneran ni modifican el ámbito competencial para conocer de asuntos en cualquier materia que les es conferido originalmente.

Así, toda vez que las disposiciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal y sus órganos administrativos para regular el funcionamiento y apoyo que brindan los órganos jurisdiccionales auxiliares a los demás órganos jurisdiccionales de la República Mexicana, de ninguna manera limitan ni acotan su extensa competencia por materia y territorio, en cumplimiento del deber constitucio-





nal de salvaguardar el derecho fundamental de los gobernados al acceso a la jurisdicción, entre los que destacan abatir el rezago y resolver los asuntos de manera pronta y expedita, sin que con ello se vean trastocadas las reglas competenciales que pueden incidir en la tramitación y resolución de un asunto en perjuicio de los gobernados; considero que es deber de los órganos auxiliares resolver los asuntos que les son turnados, sin que para ello les sea dable analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilian (auxiliado).

Sin que con ello se esté desconociendo la facultad que tienen los Tribunales Colegiados de Circuito (ordinarios y/o auxiliares) de que al conocer de un amparo en revisión adviertan directamente que el Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías y dictó la sentencia respectiva era incompetente por razón de materia para resolverlo, procedan a revocar la sentencia y remitan los autos al Juez especializado que consideren competente, con fundamento en los artículos 93, fracción IV y 44 de la Ley de Amparo, por haber violado las reglas fundamentales que norman el procedimiento respectivo, en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EN LA REVISIÓN EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE AMPARO CARECÍA DE AQUÉLLA, DEBE REVOCAR LA SENTENCIA Y REMITIR LOS AUTOS AL JUEZ QUE CONSIDERE COMPETENTE."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De texto: "Tomando en consideración que de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional, y siguiendo los lineamientos establecidos en la jurisprudencia P./J. 8/2001, de rubro: 'COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI NO LA DECLINA PESE A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA DE SU RESIDENCIA NEGÓ EL ACTO RECLAMADO Y DICHA NEGATIVA NO FUE DESVIRTUADA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL ADVERTIR ESA INCOMPETENCIA, EN LA REVISIÓN, YA POR EL PLANTEAMIENTO DEL INCONFORME O AUN DE OFICIO, DEBE REVOCAR LA SENTENCIA Y REMITIR LOS AUTOS AL JUEZ QUE CONSIDERE COMPETENTE.', se concluye que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito, al conocer de un amparo en revisión, advierta que el Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías y dictó la sentencia respectiva, era incompetente por razón de materia para resolverlo, con independencia de la responsabilidad en la que este último pudo haber incurrido, debe revocar aquélla y remitir los autos al Juez especializado que considere competente, con fundamento en los artículos 91, fracción IV y 94 de la Ley de Amparo, por haber violado las reglas fundamentales que norman el procedimiento respectivo. Además, el mencionado órgano colegiado deberá señalar que la nulidad de actuaciones se produce respecto del fallo dictado por el Juez de Distrito incompetente y no así por lo que hace a la audiencia constitucional, puesto que atendiendo a una interpretación armónica de los preceptos



Asimismo, tampoco se sostiene que un asunto deba resolverse por un tribunal incompetente, ni que el tribunal auxiliar no tenga atribuciones para pronunciarse sobre su propia competencia; sino que, en lo que se insiste, es que en el caso de los órganos jurisdiccionales auxiliares, al contar con competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana, ello los faculta para conocer y resolver los asuntos que para tal efecto le son enviados por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, porque a diferencia de los órganos auxiliados, el auxiliar no tiene limitada su competencia ni por materia ni por territorio, por tanto, no puede declararse incompetente por esa razón.

Por lo anterior, en aras de hacer efectivos en favor de los justiciables los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a su vez, cumplir a cabalidad la función para la que fueron creados los órganos jurisdiccionales auxiliares, tratándose de aquellos a los que se les comisiona, en apoyo de otro órgano, únicamente para dictar la resolución de un asunto, considero que son competentes para hacerlo, pues a diferencia de los tribunales ordinarios, esos auxiliares no tienen limitada su competencia por materia, por lo que no pueden declararse incompetentes por esa razón.

Consecuentemente, respetando la posición asumida por la mayoría, en atención a la postura que sostuve cuando se votó por primera vez la presente contradicción de tesis, no comparto el sentido del proyecto, ni la jurisprudencia que de él derivó; de ahí la formulación del presente voto particular.

---

que regulan la competencia por materia de dichos órganos jurisdiccionales, acorde con el principio de administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que dicho principio es dominante respecto de la declaración de invalidez total, aunado a que la nulidad general de lo actuado por un Juez incompetente no es una regla estricta, sino que admite salvedades según se disponga en la ley, como las contenidas en los artículos 53 y 54 de la Ley de Amparo, relativas a que son válidas las decisiones del Juez incompetente que atañen al incidente de suspensión. Lo anterior, sin menoscabo de la facultad que tiene el Juez competente para regularizar el procedimiento y, en su caso, en alcance de la resolución del Tribunal Colegiado, dejar insubsistente la audiencia constitucional celebrada por el Juez incompetente u otras actuaciones precedentes, cuando advierta alguna irregularidad que impida que el juicio de amparo se integre adecuadamente para su solución." Localizable en: Novena Época. Registro digital: 167556. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, página 6.



**PARIDAD DE GÉNERO. EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 44/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **quince de octubre de dos mil diecinueve**.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia**. Mediante escrito recibido el quince de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Juan José Enciso Alba, en su carácter de representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, y el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al fallar el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016.

El escrito que contiene la denuncia referida, es del tenor siguiente:

"(...).



"Licenciado Juan José Enciso Alba, (...) respetuosamente comparezco para exponer:

"El Partido del Trabajo inconforme con la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, respecto de la determinación de aplicar en la integración de las planillas de los Ayuntamientos del Estado de Zacatecas, los dos tipos o formas de paridad o equidad entre los géneros, como a continuación se indica:

"1) Para la integración de las planillas de candidatos a presidenta o presidente municipal, propietario y suplente, registrar forzosamente conforme a la paridad de género 'HORIZONTAL', el que debe ser obligatorio para aplicarse en el 50% de los Municipios en que participen los partidos políticos inmersos en el proceso comicial electoral ordinario 2015-2016.

"2) Para la integración de las planillas de candidatos a síndicas o síndicos, regidoras y regidores, propietarios y suplentes, registrar esas candidaturas de acuerdo al principio de equidad o paridad de género 'VERTICAL'.

"El motivo de disenso que esencialmente señaló el instituto político que represento, primigeniamente al tramitar el recurso de revisión expedientes número TEZ-RR-006/2016, que la decisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, para que se apliquen ambos principios horizontal y vertical, el primero sólo aplicable para la integración de las candidatas y los candidatos a presidenta y presidente municipal, en el 50% de los Municipios en que participe el partido político en el proceso electoral ordinario 2015-2016, acuerdo y resolución que contraviene disposiciones de orden público tanto constitucionales como legales, como también el criterio de esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas, en virtud de que esa figura no está contemplada en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, robusteciendo nuestra inconformidad con el criterio sustentado por este Alto Tribunal del País cuando resolvió la precitada controversia constitucional, al declarar enfática y taxativamente que el principio de equidad o paridad entre los géneros 'HORIZONTAL', no es aplicable para la integración de los Ayuntamientos municipales en el Estado de Zacatecas (sic), en atención a los conceptos jurídicos fundamentales:

"a) Que el legislador zacatecano no lo ha contemplado en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.



"b) Que este principio no es aplicable para la integración de las planillas de Ayuntamientos, en virtud de que, se trata de un cuerpo colegiado y su elección popular directa, el electorado vota por todos y todas las integrantes de cada planilla, no lo hace por cada uno de los integrantes, ya que no se puede dividir el voto que emite la ciudadanía al ejercer su derecho-obligación.

"c) Que existe una diferencia entre la integración de los Ayuntamientos, con la del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en atención a que para el tema de la elección de las y los candidatas (sic) y candidatos a diputadas y diputados, propietarios y suplentes, se hace por fórmulas por el principio de mayoría relativa, por consiguiente para la elección de los miembros de la Legislatura Sí son aplicables los dos principios HORIZONTAL y VERTICAL, porque la elección se hace en forma individual, aunque luego éstas y éstos se integran a un Honorable Cuerpo Colegiado, empero se reafirma la función de la diputada o el diputado, su participación y decisión es individual; situación totalmente distinta ocurre para el caso de los Ayuntamientos municipales, que como se ha señalado se elige a todos y todas las integrantes de la planilla en forma conjunta y no individual.

"El Honorable Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, al dictar resolución definitiva en el recurso de revisión del que conoció, inconstitucional e ilegalmente confirmó el acuerdo y resolución definitiva que pronunció el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por lo que el Partido del Trabajo inconforme con ese fallo definitivo promovió el juicio de revisión constitucional al que le correspondió conocer a la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formando en expediente número SUP-JRC-14/2016, el criterio sustentado por la Sala Superior, se estima que constituye una contradicción flagrante con el criterio que esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas donde estableció con once votos de los señores Ministros que para la integración de los Ayuntamientos del Estado de Zacatecas, no era aplicable el principio de equidad o paridad de género HORIZONTAL, lo que se hizo valer y la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en franca contradicción con este criterio que ha sostenido la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, que es obligatorio el cumplimiento por todas las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales del fuero federal y común, porque constituye jurisprudencia y su no aplicación establece en sí mismo un desacato y que esto trasciende en perjuicio del Partido del Trabajo, como de todos los demás entes políticos que participamos en el proceso comicial ordinario 2015-2016 en la renovación de los 58 Ayuntamientos municipales del Estado de Zacatecas, aunado a lo anterior pone en duda la actuación de esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha definido con suma claridad lo que debe ser, por



consiguiente no queda a la libre voluntad de los señores Magistrados de la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el circunscribirse de manera absoluta al cumplimiento de los criterios que emite este Alto Tribunal del País, porque debe prevalecer lo que ha resuelto sobre este tema, sobre lo que ha señalado la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a su juicio se cataloga que esgrimen su criterio sobre lo que creen ellos 'es lo que ha de existir', jamás habrá justificación para emitir una resolución definitiva por encima de un criterio sustentado por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.

"En las condiciones apuntadas con fundamento en lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 10 fracción VIII y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

"En tal virtud y toda vez que se colman los supuestos establecidos en las disposiciones citadas, acudo ante este Máximo Tribunal del País, para DENUNCIAR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS; al considerar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional marcado con el número SUP-JRC-14/2016, hizo caso omiso a lo sostenido por esa Honorable Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas.

"La resolución definitiva de donde emana la denuncia de contradicción de criterios, le fue notificada al Partido del Trabajo que represento, en fecha 11 de febrero del año en curso a las 10:30 horas, por el actuario del Honorable Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, licenciado Manuel Arturo Domínguez F., como lo acredito, como lo justifico con el original de la cédula de notificación personal.

"Atento a lo anterior con la finalidad de ser más explícito en el planteamiento de este medio ordinario de defensa, para el efecto de que esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelva con relación a esta causa que ponemos a su consideración a fin de que se restituyan los derechos fundamentales y garantías de seguridad jurídica del Partido del Trabajo, señalando los siguientes puntos fácticos:



## "HECHOS:

"1. El 6 de mayo de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó la tesis de jurisprudencia 7/2015 de rubro 'PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL':

"2. Luego, el 31 de agosto de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el PRD, Diputados de la LXI Legislatura de Zacatecas y Morena, ya que los impugnantes consideraron que no se garantizaba el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos.

"3. Finalmente, el pasado 3 de febrero la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el juicio SUP-JRC-014/2016, en el que sostuvo el criterio que había fijado en la jurisprudencia referida, es decir, determinó a través de dicho fallo, que era el criterio de la Sala Superior el que debía prevalecer.

## "CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

### "EMISIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 7/2015.

"1. En primer lugar, hago referencia a que el 6 de mayo de dos mil quince, la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobó la tesis de jurisprudencia cuyo contenido se transcribe:

"'PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL'. (Se transcribe.)

"De la jurisprudencia transcrita se desprende que en un ejercicio interpretativo de lo dispuesto entre otros preceptos, por la base I del artículo 41 de la Constitución Federal, la Sala Superior estableció como obligación de los partidos políticos y de las autoridades electorales garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión, vertical y horizontal.

"La vertical consiste en postular candidatos de un mismo Ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos en igual proporción de género; mientras que la horizontal, consiste en asegurar la paridad en el registro de candidaturas, entre los diferentes Ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.



"Es decir, que los partidos políticos deberán registrar el cincuenta por ciento de sus candidatos a presidentes municipales en un Estado, de un género y el cincuenta por ciento del otro género.

## "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

"No. 36/2015 Y ACUMULADAS.

"No obstante lo señalado con antelación, el 31 de agosto de 2015, ese Alto Tribunal ante el que comparecemos, resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, Diputados de la LXI Legislatura de Zacatecas y Morena, ya que los impugnantes consideraron que en la ley electoral de dicho Estado no se garantizaba el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos.

"En lo que interesa, sostuvo que no existió omisión por parte del legislador zacatecano al no establecer en la ley electoral lo relativo al principio de paridad horizontal en los Ayuntamientos, consistente en garantizar que el cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres, de manera que exista igual porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los Ayuntamientos de un Estado; por las razones siguientes:

"a) Que en ejercicio de su facultad Legislativa, el Estado de Zacatecas se encontraba obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"b) Que corresponde a las Legislaturas Estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto (sic) al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

"c) La paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos, pero sin que esto signifique que dicho principio resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.





"d) La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración el órgano constitucional de que se trate, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

"e) No resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano, tal como la Presidencia Municipal, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico.

"f) No se trata de la nominación o elección a un cargo de carácter unipersonal en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida.

"Por las razones expuestas, la Corte resolvió como infundadas las alegaciones vertidas por los promoventes en la referida acción de inconstitucionalidad, determinando que al emitirse la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, no era obligatorio plasmar en ella, la inclusión del principio de paridad horizontal.

"Esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se pronunció respecto a que, el principio de paridad horizontal no resulta aplicable de las planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

"Al considerar que en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios, que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un cabildo.

"También sostuvo que el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio, pues los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.



"Así, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

"Enalteció que no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el proceso legislativo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores, en la que a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los poderes ejecutivo federal, estatal o municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

"Ahora bien, conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las consideraciones contenidas en una acción de inconstitucionalidad formen jurisprudencia y por lo tanto, sean de observancia obligatoria para las autoridades del país, es necesario que se aprueben por ocho votos o más.

"En el caso que somete mi representado a la consideración de la presente demanda de CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS, la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas, en su parte considerativa expone que no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

"Además señala que en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un cabildo.



"Por lo que, el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. En tanto que, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno; el órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

"Concluye señalando que la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

"En ese sentido se satisface el supuesto previsto por la ley reglamentaria, toda vez que del engrose de la sentencia referida, se desprende que en lo tocante al tema de paridad horizontal aplicable a Ayuntamientos, únicamente los ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea emitieron votos concurrentes manifestándose contra las consideraciones emitidas en el tema que nos ocupa, dejando constancia de ello, pronunciándose como enseguida se transcribe:

"VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES'. (Se transcribe).

"VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA' (Se transcribe).

"De lo trasunto se advierte que únicamente dos de los diez Ministros presentes el día de la sesión se pronunciaron en contra de las consideraciones del proyecto respecto al tema de paridad horizontal, por lo que resulta evidente que el resto, es decir, ocho Ministros votaron a favor del proyecto presentado a consideración del Pleno.

"No pasa inadvertido lo contenido en la parte resolutive de la sentencia, en cuanto al sentido de la votación emitida; sin embargo del mismo se advierte que si bien la totalidad de los diez Ministros presentes al momento de emitir su voto, realizaron manifestaciones en contra de diversas consideraciones; lo cierto es que en el engrose de dicha resolución únicamente existe constancia de dos votos en contra de las consideraciones referentes al tema de paridad horizontal.



"Por lo anterior es que sostenemos la obligatoriedad de los razonamientos planteados en dicha resolución que pronunció esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, respecto de la acción de inconstitucionalidad número 36/2015 y sus acumulados, para que respetuosamente se sostenga que debe prevalecer sobre el criterio sustentado por la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### "CRITERIO SOSTENIDO POR LA SALA SUPERIOR.

"Ahora bien, el pasado 3 de febrero de (sic), la Sala Superior dictó resolución en el expediente SUP-JRC-14/2016, en la que nuevamente sostiene la obligatoriedad de la jurisprudencia 7/2015, sentando que la postulación paritaria del total de las candidaturas a las presidencias municipales de una entidad, implica el posibilitar una mayor participación de las mujeres y elevar las posibilidades de que se encabecen por ellas, no obstante la naturaleza de los Ayuntamientos, en la que sólo se permite la paridad vertical, como lo estableció ese Alto Tribunal como se señaló en párrafos precedentes.

"Además erróneamente sostiene que dicha postura, no implica la adopción de un criterio contradictorio al adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015; aun cuando se desprende de manera clara e inobjetable, que con el simple hecho de sostener la procedencia de la paridad de género horizontal en los Municipios de una entidad, equivale a chocar con el criterio sostenido por ese Alto Tribunal en la resolución emitida a través del expediente de acción de inconstitucionalidad citado, con independencia de la serie de argumentaciones que vierte en su resolución definitiva, ya que lo único (sic) se pone de manifiesto, es un desacato total al criterio que se ha venido reseñando, porque lo que dejó plasmado la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es imponer su criterio en contra de lo razonado constitucional y legalmente por esta Superioridad, el que por su propia naturaleza jurídica está colocado sobre cualquier otro de inferior categoría, el que no debe ser modificado en su esencia, ni en su forma por una autoridad jurisdiccional supeditada a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al contrario debe ser aplicado ese criterio en su justa y debida dimensión, hasta en tanto no exista una resolución en contra que pronuncie la misma Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deje sin efecto alguno al que ha emitido, por lo que mientras esta situación no se dé en la realidad, lo resuelto por la Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe considerarse como inaplicable, porque enfrenta a esta Suprema Corte.

"La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un primer momento señala que en la citada acción de inconstitucionalidad la



materia de la litis se limitó al análisis de, si el artículo 23 numeral 2 de la ley electoral de Zacatecas vulneraba, por omisión legislativa, lo dispuesto por los artículos 1o., 4o. y 41 párrafo segundo base I, de la Constitución Federal, y que, al no garantizar el principio de paridad de género en su dimensión horizontal, concluyendo el Alto Tribunal, según la interpretación de la citada Sala Superior, que no existía un mandato constitucional que generara la obligación de prever dicha figura en las legislaciones electorales; sin embargo, la materia del mencionado juicio constitucional de modo alguno versó respecto de los alcances de dicha figura, como así lo advertirá esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al adentrarse al estudio acucioso de las constancias procesales que integran la totalidad del juicio de revisión constitucional número SUP-JRC-14/2016, al que deben estar agregados los antecedentes relativos al recurso de revisión número TEZ-RR-006/2016, que radicó el Honorable Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, autoridad jurisdiccional estatal que igualmente ignoró el criterio sustentado por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Argumento que deviene de un indebido entendimiento de la resolución recaída al expediente 36/2015 y acumulados, a lo que posteriormente señala la Sala Superior, en párrafos subsecuentes en cuanto a que el criterio de la resolución referente a la constitucionalidad de la omisión de contemplar la paridad horizontal a los Ayuntamientos, cuatro ministros votaron en contra de las consideraciones que sustentaban la imposibilidad de contemplar dicha paridad y tres de ellos se apartaron de algunas consideraciones sobre el tema.

Del mismo modo señaló la Sala Superior, que para determinar si las razones del considerando resultan vinculantes no basta que el engrose de la resolución indique que el resolutivo correspondiente al considerando respectivo fue apoyado por la mayoría calificada exigida, sino que la votación indicada debe analizarse en conformidad con la participación y postura específica de los Ministros que participaron en la votación del asunto.

"Asimismo, dijo la Sala Superior que respecto a la constitucionalidad del establecimiento de la paridad horizontal en la postulación de las candidaturas para las presidencias municipales no existe cosa juzgada, pues no fue el problema planteado en las acciones de inconstitucionalidad, sino la cuestión general a resolver versó que sí era obligatorio establecer expresamente dicha paridad en la ley electoral de Zacatecas; ese argumento se aparta totalmente de lo que en su parte medular o esencial se fijó por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el criterio que venimos reseñando desde otrora hasta el día de hoy, es que tiene la misma calidad de una jurisprudencia y por ende al no estar nulificado dicho criterio sustentado en esa resolución, ha alcanzado firmeza, naciendo a la vida jurídica amparada por la institución de la cosa



juzgada; por una parte y por otra debe aplicarse el principio general del derecho que establece:

"(Se transcribe).

"Con lo anterior, queda de manifiesto que la Sala Superior mediante sus argumentaciones omite ceñirse a lo establecido por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al contraponer los dos criterios fijados, se inclina inconstitucional e ilegalmente para finalmente hacer prevalecer la jurisprudencia emitida por ella, y no la que constitucionalmente debe quedar por encima, que lo es el criterio emitido por ese Alto Tribunal del País, a través de la resolución emitida dentro del expediente 36/2015 y acumulados, en el sentido de la improcedencia de la paridad horizontal en los Ayuntamientos de una entidad, en caso específico del Estado de Zacatecas.

"(...)"

**SEGUNDO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis.** Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el asunto y lo registró con el número 44/2016; solicitó a la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitiera la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la resolución dictada en el asunto de su índice, así como el proveído en el que informara si el criterio denunciado se encuentra vigente o no; y turnó el asunto para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán.

**TERCERO.—Auto que tiene por desahogado el requerimiento referido.** Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil dieciséis, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de donde se advierte además, el informe en el sentido de que el criterio denunciado continúa vigente; por lo que se tuvo por integrada la contradicción de tesis, así como se ordenó remitir el asunto al Ministro ponente.

**CUARTO.—Sesión del Tribunal Pleno.** El Ministro ponente en sesión de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, retiró el proyecto enlistado para su reformulación.

CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente denuncia



de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo séptimo de la Constitución Federal, 10, fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que la denuncia de contradicción versa sobre criterios en materia electoral emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en virtud de que los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Federal<sup>1</sup> y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> establecen que cuando exista contradicción de criterios de alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las Salas o el Pleno de esta Suprema Corte, estarán legitimados para denunciar esa circunstancia, los Ministros, las Salas o aquellos que fueron parte en el expediente de donde deriva el criterio denunciado como contradictorio.

En el caso, quien denunció la contradicción se encuentra legitimado para ello, ya que fue formulada por Juan José Enciso Alba, en su carácter de representante propietario del Partido del Trabajo, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien fue parte en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016 del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

"...

"Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos."

<sup>2</sup> **Artículo 236.** De conformidad con lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer."



**TERCERO.—Ejecutorias contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes.

I. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, se advierten los siguientes antecedentes:

1. En el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, se publicó el seis de junio de dos mil quince, la Ley Electoral de esa entidad federativa, según Decreto Número 383.

2. La legislación electoral referida fue impugnada mediante acciones de inconstitucionalidad promovidas por Morena, el Partido de la Revolución Democrática y diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, las cuales quedaron registradas con los números de expediente 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; y, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince, fueron resueltas.

Entre los problemas jurídicos planteados se encuentra el relativo a la paridad de género en su dimensión horizontal, a nivel Ayuntamientos; concretamente la impugnación a los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas;<sup>3</sup> al respecto, en la ejecutoria se sostuvo lo siguiente:

" ...

---

<sup>3</sup> "**Artículo 23.**

"1. ...

"2. Las planillas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género."

"**Artículo 140.**

" ...

"2. Se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

"3. En las sustituciones que realicen los partidos o coaliciones, deberán respetar el principio de paridad entre los géneros y alternancia de género. De la totalidad de las candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven."





"b) Artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

"El Partido de la Revolución Democrática y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas impugnaron el artículo 23, numeral 2, por considerar que vulnera lo dispuesto por los artículos 1o., 4o. y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, en relación con diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte, pues no garantiza el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos, impidiendo hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad. Morena, además de impugnar el precepto citado, combatió, por las mismas razones, el artículo 140, numerales 2 y 3, referido, de manera general, a la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a las diputaciones como a los Ayuntamientos.

"Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

"Artículo 41.' (se transcribe)

"artículos transitorios.' (se transcribe)

"Segundo.' (se transcribe)

"Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

"El artículo segundo transitorio del decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género, fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de 'reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales'.

"Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica, establece, en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a), ciertas reglas conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.



"Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos.

"Sin embargo, para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

"De acuerdo con lo anterior, las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

"En ejercicio de su facultad legislativa, el Estado de Zacatecas se encuentra obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.

"Por otra parte, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las Legislaturas Estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto (sic) al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

"En efecto, la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos, pero sin que esto signifique que dicho principio resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.



"Por tanto, el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular siempre se debe extender a las planillas que se presentan para la integración de Ayuntamientos. Ahora bien, la paridad exigida constitucionalmente es aquella que permite avanzar una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como paridad vertical, mediante la cual se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distintos género (sic) y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario a efecto de generar integraciones legislativas o de Cabildos más equitativas.

"La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración el órgano constitucional de que se trate, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

"En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales. Así, este Tribunal Pleno determinó que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.

"En el caso concreto, no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano, tal como la presidencia municipal, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, mas no el acceso a un cargo específico.

"Por tanto, es necesario determinar la configuración constitucional de los Ayuntamientos, así como los mecanismos para su integración, a efecto de definir si es posible que les resulte aplicable el principio de paridad de género horizontal.

"El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y



síndicos que la ley determine. Para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno.

"Asimismo, para efectos electorales, se entiende que se vota por una planilla de candidatos para integrar el Ayuntamiento y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla. Por lo tanto, no se trata de la nominación o elección a un cargo de carácter unipersonal en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida.

"Los preceptos impugnados contemplan la existencia de reglas para garantizar la paridad de género vertical, con lo cual se asegura que el cincuenta por ciento de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista corresponda a mujeres, en un esquema de alternancia, en el que se coloque, en forma sucesiva, una mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (aplicable a la postulación de candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional).

"No obstante, se reclama que la normatividad electoral es omisa en contemplar la paridad horizontal, consistente en garantizar que el cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres, de manera que exista igual porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los Ayuntamientos de un Estado (aplicable únicamente a la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa).

"Ahora bien, el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

"En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.

"En este orden de ideas, el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues



éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

"De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

"En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el proceso legislativo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores, en la que a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los poderes Ejecutivo federal, estatal o municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otras (sic) órganos de gobierno de naturaleza electoral.

"En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

"En tales condiciones, resulta infundado el reclamo de que las normas impugnadas fueron omisas en regular lo relativo a la paridad horizontal en candidaturas a Municipios. ..."



II. Por otra parte, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016, del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se tienen los siguientes antecedentes:

1. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en sesión extraordinaria de tres de diciembre de dos mil quince, aprobó el acuerdo ACG-IEEZ-073/VI/2015 relativo a los "Lineamientos para el Registro de Candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones". En el párrafo 5 del artículo 19 de ese documento, se establece que, atendiendo al principio de paridad con enfoque horizontal, los partidos políticos y las coaliciones deberán registrar sus planillas para el total de los Ayuntamientos, encabezadas por hombres y mujeres en una relación del cincuenta por ciento cada uno.<sup>4</sup>

2. Ese acuerdo fue combatido por el Partido del Trabajo mediante recurso de revisión ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, quien lo registró con el número TEZ-RR-001/2015; y, en sesión de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, dictó sentencia en la que reconoció la validez del acto impugnado.

3. La sentencia mencionada fue impugnada por el partido político referido, mediante juicio de revisión constitucional ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, quien solicitó a la Sala Superior de ese tribunal ejerciera la facultad de atracción para conocer del medio de impugnación, lo que se acordó de manera favorable, por lo que el expediente en cues-

<sup>4</sup> **Artículo 19.**

"1. Cada partido político a través del presidente estatal del partido político u órgano equivalente o en su caso de la persona facultada para solicitar el registro de candidaturas tratándose de coalición, presentarán ante la presidencia o ante la Secretaría del Consejo Municipal Electoral que corresponda la solicitud de registro de candidaturas para integrar Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa. Solicitud que supletoriamente podrá ser presentada, ante la presidencia o ante la Secretaría el Consejo General.

"2. Las candidaturas por este principio deberán registrarse mediante planillas de candidaturas propietarias y suplentes que serán del mismo género, conformadas por un (a) presidente (a) municipal, un (a) síndico (a) y el número de regidores (as) que corresponda.

"3. Las planillas de candidaturas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros.

"...

"5. Atendiendo al principio de paridad con enfoque horizontal, los partidos políticos y las coaliciones deberán registrar sus planillas, para el total de los Ayuntamientos, encabezadas por hombres y mujeres, en una relación de 50%-50%, esto es: (continúa una tabla)."



ción quedó registrado con el número SUP-JRC-14/2016. Posteriormente, en sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis ese órgano jurisdiccional dictó sentencia en la que confirmó la impugnada.

De esa ejecutoria se desprenden las siguientes consideraciones:

"...

"VII. Estudio de fondo

"En su escrito de demanda, el partido político actor hacer valer, en síntesis, los agravios siguientes:

"a) Las razones lógico-jurídicas planteadas por el tribunal responsable en su sentencia parten de apreciaciones subjetivas carentes de respaldo constitucional y legal, al sostener que de acuerdo a la armonización de las normas nacionales e internacionales es válido que la autoridad administrativa implementara la paridad horizontal.

"Existe confusión por parte del tribunal responsable al señalar de manera indebida que la Constitución Federal, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley Electoral Local, contemplan el principio de paridad horizontal, pues el único que sí está normado es el de paridad vertical.

"La resolución combatida no se encuentra debidamente fundada y motivada, pues no se observaron debidamente las exigencias de aplicación de la ley, porque las normas jurídicas sobre las que fundó su actuar son contradictorias a la Constitución Federal.

"b) La resolución es contraria al criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas, en la que determinó, por una votación de ocho Ministros, que el principio de paridad de género horizontal no es aplicable para la integración de la planilla del Ayuntamiento por el principio de mayoría relativa.

"c) Contrario a lo sostenido por el consejo local y el tribunal responsable, se violan los derechos humanos y garantías de seguridad jurídica, ya que se invade la vida interna del partido, al pretender imponer criterios que están fuera de todo contexto constitucional y legal.

"Como puede advertirse, la pretensión del partido actor radica en que esta Sala Superior revoque el fallo combatido y, en plenitud de jurisdicción y



dada la premura del proceso electoral que se lleva a cabo en Zacatecas, emita una nueva resolución que modifique el acuerdo controvertido a efecto de que únicamente se deba observar el principio de paridad vertical en el registro de las planillas de miembros de Ayuntamientos.

"De manera preliminar conviene precisar que este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene el deber constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos, en especial, los de carácter político-electoral.

"Ello, porque ante la eventual vulneración de derechos político electorales, es dable su revisión judicial en aras de garantizar los derechos de ser votado, en la especie, de las mujeres, grupo que se puede considerar como de 'minorías discretas o insulares'.

"Lo anterior, en razón de que como órgano del Estado tiene la función constitucional de adoptar medidas protectoras de esas minorías, que por su dispersión o circunstancias no pueden influir en las decisiones de los órganos de los partidos políticos o bien en la configuración de su normatividad partidista y, consecuentemente, acceder a los cargos públicos en igualdad de condiciones que los hombres.

"En efecto, los tribunales son los más indicados para resolver los casos en que hay una presencia de esos grupos o personas pertenecientes, ya que en esas circunstancias, por regla general, las instituciones u órganos facultados no tienen la voluntad de actuar, ni eventualmente lo harán en un futuro inmediato por comprender el sector amplio de la mayoría.

"En este tenor, se considera procedente un mayor escrutinio judicial cuando se refiere a la protección de las minorías que se encuentran desprotegidas por el proceso político habitual, en función de la debilidad política existente en ellas, del perjuicio y discriminación que sufren en una democracia pluralista, situaciones que, a la postre, representan una imposibilidad de facto para participar en los procedimientos de selección, elección y ocupación de cargos de elección popular, por lo que la protección judicial representa una corrección a esta situación y justifica la existencia de un elemento contra mayoritario en el control judicial.

"Lo anterior, pues como se analizará en párrafos posteriores, de la interpretación sistemática y funcional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales se colige que el Estado debe pro-





mover la democracia participativa de las mujeres, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el derecho de las mujeres al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

"Estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, a fin de consolidar el sistema democrático mexicano con lo cual se garantiza la representatividad y la pluralidad política de los órganos de gobierno a través de dichas minorías.

"Lo anterior se puede lograr a través de los partidos políticos, como entes centrales de la representación política de nuestro país y que son una vía para la promoción de la referida democracia, que al tratarse de entidades de interés público, específicamente diseñadas para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, se encuentran igualmente obligados a observar las disposiciones constitucionales y convencionales que protegen a los grupos históricamente marginados de la representación popular.

"Sentado lo anterior, esta Sala Superior considera que no asiste la razón al partido recurrente cuando afirma tanto la sentencia reclamada, como el acuerdo del Instituto Electoral de Zacatecas impugnado en la instancia primigenia, son contrarios a la Constitución Federal, a la Constitución Local y a las disposiciones legales tanto federales como locales en materia electoral.

"Ello, en razón de que en concepto de esta Sala Superior, dichos actos atienden al principio de paridad género en la postulación de candidaturas para la integración de los Ayuntamientos en la entidad federativa señalada, sin que la falta de previsión expresa en los textos constitucionales y legales respecto de su horizontalidad actualicen su inconstitucionalidad, atento a lo siguiente:

"A) Sustento constitucional y convencional del principio de paridad.

"Contrariamente a lo manifestado por el PT en el sentido de que no existe asidero constitucional para la implementación de la paridad horizontal en las planillas de candidaturas de los Ayuntamientos del Estado, sino sólo para observar el principio de paridad en su dimensión vertical, la previsión de la paridad en su dimensión horizontal por cuanto a las candidaturas de las presidencias municipales de los Ayuntamientos del Estado, tiene sustento constitucional, convencional y jurisprudencial.



"En efecto, como lo sostuvo el tribunal responsable, la implementación del principio de paridad de género horizontal en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales de la entidad tiene base en la Constitución Federal y en diversos instrumentos convencionales que incentivan la participación real y efectiva de las mujeres en todos los órganos representativos de gobierno del país.

"A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en vigor a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, tienen entre otras obligaciones las de garantizar y proteger los derechos humanos.

"La obligación de garantizar tiene como objetivo mantener el disfrute de los derechos humanos y mejorarlos conforme al principio de progresividad, para lo cual deberán tomarse medidas que hagan posible el ejercicio efectivo de los mismos.

"Así, no sólo las disposiciones contenidas en el texto de la Constitución Federal tienen el carácter de norma suprema, pues como lo refieren los artículos 1o. y 133 del Texto Fundamental, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, constituyen la Ley Suprema de la Unión, por lo que se reconoce expresamente la vigencia de los ordenamientos de fuente internacional en materia de los derechos humanos.

"El propio párrafo segundo del referido artículo 1o. de la Constitución Federal, dispone que las normas jurídicas sobre derechos humanos deben interpretarse conforme al texto constitucional y a lo dispuesto en los tratados internacionales aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

"Al respecto, el principio de igualdad ante la ley, así como la prohibición de toda discriminación motivada, entre otras cuestiones, por razones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas, se encuentran previstos en los artículos 1o., párrafo quinto y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Del marco normativo constitucional y convencional precisado, deriva un deber de igualdad sustantiva, por el que no solamente están prohibidos los actos



directa o indirectamente discriminatorios en contra de las mujeres, sino que es necesario además tomar medidas positivas adecuadas, incluyendo de carácter legislativo, para garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad con el hombre.

"Por ende, si la paridad de género es una medida que privilegia la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para el desempeño de un cargo de elección popular, que se consolida bajo el auspicio del principio universal de la no discriminación por razón de género; entonces, constituye una obligación para el Estado Mexicano y de sus autoridades, darle un efecto útil a dicho principio, implementado en la Constitución Federal y en la legislación electoral, y focalizarlo a que sea una realidad en el registro de las candidaturas a las presidencias municipales del Estado.

"Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados tienen la posibilidad de implementar medidas especiales de carácter temporal tendientes a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, las cuales están llamadas a cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"Ahora, este derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género se manifiesta en el ámbito de la política como el derecho de las mujeres a participar en la vida pública del país, cuyo contenido está determinado por los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; así como 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y comprende, entre otras cuestiones, el derecho de las mujeres a ser votadas a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

"En la medida en que los derechos de participación política de las mujeres se insertan en el contexto del derecho a la igualdad y no discriminación, su implementación requiere la adopción de medidas positivas tendientes a garantizar su pleno goce y ejercicio, así como de la implementación de medidas especiales temporales cuando sea necesario para obtener la igualdad de hecho en este terreno.

"En relación con lo anterior, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general 28, sostuvo que la discriminación directa contra las mujeres es aquella que supone un trato diferenciado



fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género; mientras que la indirecta tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra las mujeres porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra, por lo que resulta necesario reconocer los patrones históricos y estructurales de discriminación y el desequilibrio en las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres, para la implementación de medidas que hagan efectiva la igualdad sustantiva de las mujeres.

"De igual forma, el comité señalado, en la recomendación general 23, estableció que los Estados Partes de la convención se encuentran obligados a introducir medidas especiales que tengan por objeto alentar la participación plena y efectiva de las mujeres, en condiciones de igualdad respecto de los hombres, en la vida pública de sus sociedades.

"La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece la obligación para los Estados de garantizar, en igualdad de oportunidades para ambos sexos, que las mujeres tengan la posibilidad de acceder a cargos públicos y ejerzan funciones en todos los planos de gobierno –representativos–, en igualdad de condiciones que los hombres.

"Al respecto, el concepto de paridad que se ha introducido principalmente en los sistemas político-electorales de América Latina, empieza a caracterizarse como una medida permanente, esencial para la legitimidad de la democracia, dejando de identificarse con el concepto de medidas especiales de carácter temporal. Así, la democracia paritaria se inserta 'en un proyecto cuya meta es la desarticulación cultural de los sexos en clave de asignación de roles ... tanto en el espacio público como en el privado', lo que pasa necesariamente por el concepto de paridad electoral.

"Lo anterior así fue sostenido por los gobiernos que participaron en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en el contexto de la CEPAL, de la cual emanó el consenso de Quito, en el que se establece que la finalidad de la paridad consiste en alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, la toma de decisiones y en los mecanismos de participación y representación social y política.

"En relación con lo anterior, los gobiernos participantes convinieron en implementar todas las acciones positivas y mecanismos necesarios a efecto de garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal, en el ámbito tanto nacional como local; y desarrollar políticas electorales



permanentes que generen que los partidos políticos incorporen en su normatividad interna y en sus acciones el enfoque de género y la participación igualitaria de las mujeres, con el objeto de consolidar la paridad de género como política de Estado.

"Dicho convenio fue reiterado en el consenso de Brasilia, en el que se comprometieron a implementar mecanismos que garanticen la participación político-partidaria de las mujeres que, adicionalmente a la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como a crear mecanismos para sancionar el incumplimiento de las leyes en este sentido.

"En el mismo sentido la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 4, 5, 6 y 8) destaca la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres, entre otros, el derecho de acceso a los cargos públicos y a participar en la toma de decisiones, en tanto que la exclusión política, la discriminación hacia las mujeres en el acceso a los cargos públicos y la permanencia de un 'techo de cristal' que les impide el acceso a los más altos cargos de dirección, constituyen una forma de violencia hacia las mujeres.

"De manera más específica, el artículo 18 de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria, emitida por el Parlamento Latinoamericano –Parlatino–, del que forma parte el Estado Mexicano, establece:

"Artículo 18.' (se transcribe)

"Consecuentemente, al existir tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, que reconocen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y establecen la obligación de éstos de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzarla; así como instrumentos internacionales que contemplan la paridad de género en la postulación de las candidaturas a cargos de elección popular, como una medida para incentivar la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno del país, a todos los niveles y en las mismas condiciones que los hombres, y al no existir una restricción expresa al respecto en el texto constitucional, dichos instrumentos internacionales deben ser observados como parte del bloque normativo aplicable, en la medida en que garantizan de forma más efectiva los derechos de participación política.

"Es decir, las normas internacionales, particularmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, prevén la obligación de que se dispongan las medidas para que las mujeres tengan la posi-



bilidad de acceder a todos los cargos públicos de elección popular y ejerzan funciones en los planos de gobierno representativos, en igualdad de condiciones que los hombres; por lo que existe el deber para el Estado Mexicano de garantizar dicha circunstancia.

"En relación con lo anterior, los artículos 14 y 15 de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria, establecen la necesidad de que el Poder Judicial de los Estados que integran el Parlamento Latinoamericano –Parlatino–, garantice y promueva una conformación paritaria en todos los niveles de representación política; y que los organismos electorales deben respetar y proteger los derechos político-electorales atendiendo a los conceptos y principios rectores de la democracia paritaria, garantizando la composición paritaria en los sistemas electorales y asegurando el cumplimiento efectivo de la paridad y medidas especiales de carácter temporal.

"En ese contexto, la paridad debe entenderse como política encaminada a una participación igualitaria de las mujeres en todos los ámbitos y a todos los niveles, y como condición necesaria para hacer realidad la igualdad sustantiva y fortalecer la democracia.

"B) Sustento jurisprudencial del principio de paridad de género en su vertiente horizontal.

"En relación con el principio de paridad de género, esta Sala Superior ha sostenido, concretamente al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015, lo siguiente:

"La paridad de género en la integración de los órganos de representación popular –a diferencia de las cuotas de género– constituye una norma, con doble naturaleza: como regla y principio, de carácter general y permanente cuyo objetivo es garantizar la representación de la pluralidad de la sociedad mexicana en los órganos de gobierno de elección popular; esto es, no se trata de una medida provisional como son las 'cuotas' donde se garantizan mínimos de participación a grupos que históricamente han sido objeto de discriminación, sino que, por el contrario, se trata de una medida de configuración permanente en la integración de los órganos de gobierno que emergen de una elección democrática, y que se traduce en hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres y de acceso al poder público.

"Así, la paridad de género prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal, implica un renovado entendimiento en la representación política en torno a un valor superior constitucional, a saber, el derecho a la igualdad, el cual opera de modo preferente en nuestra Constitución como un principio superior



que refleja una aspiración de conseguir una sociedad justa, en la que todos sus integrantes participen en la toma de decisiones fundamentales del país.

"En ese sentido, la Constitución Federal, en su artículo 4o., párrafo 1, reconoce como una de las manifestaciones concretas de una democracia justa la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que éstas últimas han padecido mediante la creación de leyes, políticas públicas e incluso decisiones judiciales con perspectivas de igualdad de género, que fomenten y hagan efectivo el ejercicio de los derechos humanos que tienen a su favor.

"Así lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 1a. XLI/2014 (10a.) y 1a. CLXXVI/2012 (10a.), cuyos título, subtítulo y rubro son del tenor siguiente: 'DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO y DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.'

"En ese contexto, la concepción de condiciones de igualdad real, constituye un mandato expreso tanto de la Constitución Federal como de los tratados internacionales, que obliga al Estado Mexicano a tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, a fin de eliminar los prejuicios y prácticas basadas en el estereotipo de hombres y mujeres, y que también obliga a tomar medidas contra la discriminación de las mujeres en la vida política del país, garantizando que sean elegibles para todos los cargos cuyos miembros sean objetos (sic) de elecciones públicas. En ese sentido, este mandato no pasa por una simple formulación de igualdad de oportunidades, sino que exige a los Estados Parte la formulación de políticas públicas para abatir la discriminación, e introduce obligaciones hacia el legislador y hacia los poderes públicos en su implementación.

"Ahora bien, inscrito en el marco constitucional y convencional sobre la igualdad, también tenemos que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, establece que la política nacional en materia de igualdad entre ambos sexos debe implementar las acciones necesarias para lograr la igualdad sustantiva, entre otros, en el ámbito político. Determina que los Congresos de los Estados deberán expedir disposiciones legales en materia de igualdad entre mujeres y hombres y dispone, además, que entre las acciones que deben proponer estas leyes se encuentran las referentes a la promoción de la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elec-



ción popular y en la toma de decisiones políticas, así como la evaluación de dicha participación.

"De igual forma, el 7.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece un derecho a favor de las y los ciudadanos y ciudadanas, así como una obligación a cargo de los partidos políticos, quienes deben de atender a la igualdad de oportunidades y paridad en el acceso a cargos de elección popular.

"Esto es, el aludido precepto legal prevé el principio de igualdad como manifestación de una obligación a cargo de los partidos políticos, a saber, la de promover igualdad de oportunidades y la de hacerlo de manera paritaria. De tal suerte, es viable concluir que si bien la ley debe ser un instrumento activo de la configuración de la política pública para reducir las enormes brechas que separan a grupos en situación de vulnerabilidad, ello no significa que sea la única medida para el establecimiento de las reglas de paridad, toda vez que, en materia político-electoral, implica también una actuación por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos quienes, como entidades de interés público, también tienen obligaciones a su cargo en el tema.

"En ese sentido, la obligación de reducir la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres no sólo se traduce en una labor de los poderes públicos, sino también de los partidos políticos quienes tienen un papel primordial para la ruptura de las desigualdades entre hombres y mujeres, en tanto que no sólo actúan como vehículo o medio para que los ciudadanos alcancen el poder, sino también forman parte importante en la promoción de un cambio de fondo en la sociedad, vinculado con las formas de participación política de las mujeres.

"Esta cláusula de configuración para el acceso a los cargos de elección popular establecida en una ley general y, por tanto Ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133 constitucional, debe ser utilizada como parámetro de validez de la normatividad local, al constituir un desarrollo legislativo de los principios constitucionales y convencionales de la igualdad sustantiva y a la no discriminación.

"Así, la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad.

"En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe





permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales y locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

"De lo anterior, se colige que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión:

"- Paridad vertical, que implica que los partidos políticos están llamados a postular candidatos de un mismo Ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y,

"- Paridad horizontal, conforme a la cual los partidos políticos deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas –cincuenta por ciento encabezadas por mujeres y cincuenta por ciento por hombres–, entre los diferentes Ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.

"A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

"En similar sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015, de los que derivaron las jurisprudencias 6/2015 y 7/2015, que establecen:

"PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.' (se transcribe)

"PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.' (se transcribe)

"C) Caso concreto.

"En el caso concreto, las reglas que desarrollan la paridad, específicamente por cuanto hace al caso de los Ayuntamientos del Estado de Zacatecas, están contenidas en el artículo 19 del acuerdo ACG-IEEZ-073/VI/2015, relativo a los 'Lineamientos para el Registro de Candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones', que establece:

"Artículo 19.' (se transcribe)



"Bajo el contexto anterior y del análisis del precepto normativo cuestionado, esta Sala Superior concluye que cumple con el principio de paridad previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, al garantizarse plenamente tanto la paridad vertical, como la horizontal en la integración de los Municipios, por lo que fue correcta la determinación contenida en la sentencia reclamada de reconocer su validez.

"En efecto, en el caso de los órganos de gobierno municipales, la presidencia municipal es un cargo decisorio que encabeza la función pública de los Ayuntamientos, por lo que es claro que también se deben observar medidas que incentiven la paridad de los géneros en los funcionarios que las ocupan.

"En ese orden, resulta infundado el agravio que hace valer el partido recurrente en cuanto aduce que la participación igualitaria se satisface con el solo hecho de que las mujeres puedan participar paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentas municipales, bajo el argumento de que su voto al interior del órgano tiene el mismo valor que el de los otros ediles, pues dicha postura pasa por alto el hecho de que ostentar el cargo de presidente municipal conlleva competencias ejecutivas específicas, mayor visibilidad en la vida pública, e incluso una mayor remuneración.

"Máxime que de conformidad con lo establecido por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, existe una recomendación específica al Estado Mexicano relativa a implementar estrategias dirigidas a lograr un aumento en el número de mujeres que intervienen en la toma de decisiones a todos los niveles y, en particular, en el municipal, mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal, así como reforzar las actividades encaminadas a promover a mujeres a cargos de dirección en el sector público y privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización.

"De esta forma, se aprecia que la paridad de género horizontal implementada por el órgano administrativo electoral y confirmada por el tribunal responsable, se constituye como una medida que, entre sus objetivos, permite materializar los derechos de participación política de las mujeres y efectivizar su postulación paritaria al exigir que encabecen, por lo menos, la mitad de las planillas postuladas por los partidos políticos y coaliciones, para los órganos de gobierno municipales; previsión que eleva considerablemente la posibilidad de que accedan a las presidencias de los Ayuntamientos de la entidad, tal y como lo recomendó el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.



"Aunado a ello, como lo hizo notar el tribunal responsable y lo cual no se encuentra controvertido, existe jurisprudencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que obliga a las autoridades electorales administrativas, según la interpretación del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ha hecho este tribunal, y jurisdiccionales, tanto federales como locales, de adoptar el criterio respecto a que se debe garantizar en la postulación de candidaturas municipales la paridad de género desde un enfoque vertical y horizontal, en conformidad con el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Por tanto, se estima que fue adecuada la determinación del tribunal responsable de confirmar el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos, pues la postulación paritaria del total de candidaturas a las presidencias municipales de la entidad implica el posibilitar una mayor participación de las mujeres y elevar las posibilidades de que se encabecen los Ayuntamientos, tal y como lo exige el ordenamiento internacional suscrito por el Estado Mexicano.

"Ahora bien, la posición que se asume en párrafos previos, no implica la adopción de un criterio contradictorio al adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas, en el que se aborda el tema de la paridad horizontal.

"Lo anterior, en razón de que en la citada acción de inconstitucionalidad la materia de la Litis se limitó al análisis de si el artículo 23, numeral 2 de la Ley Electoral de Zacatecas vulneraba, por omisión legislativa, lo dispuesto por los artículos 1o., 4o. y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, al no garantizar el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, concluyendo el Alto Tribunal que no existía un mandato constitucional que generara la obligación de prever dicha figura en las legislaciones electorales; sin embargo, la materia del mencionado juicio constitucional de modo alguno versó respecto de los alcances de dicha figura, razón por la cual resultan infundados los agravios que hace valer el partido recurrente.

"No es óbice a lo anterior, que en el apartado b) del considerando cuarto de la acción de inconstitucionalidad precisada, al analizar el agravio en que se hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 23, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por no garantizar el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos, la Suprema Corte de Justicia estableció:

"(se transcribe)

"De la transcripción que antecede se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el legislador cuenta con plena libertad de



configuración legislativa para desarrollar el principio de igualdad, sin que se le constriña a establecer un diseño determinado, pues la única obligación radica en que la regulación que establezca satisfaga el requerimiento constitucional de salvaguardar el principio de paridad de género, razón por la cual el legislador no está obligado a reconocer la paridad horizontal, de lo que concluyó que la circunstancia de que no se previera legalmente dicho principio, no actualizaba una omisión legislativa.

"No obstante, por la materia de la litis, el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad referida fue formulado a partir de la exégesis de los artículos 41 de la Constitución Federal, 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 3, numerales 4 y 5, y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos, sin que se analizara tal principio de paridad a la luz de las disposiciones internacionales.

"Por su parte, esta Sala Superior, de una interpretación directa del artículo 41 constitucional, en relación con los artículos 1, 2 y 4 del propio Texto Fundamental y de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 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; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, determinó que el principio de paridad de género en su vertiente horizontal debe también ser aplicado en la postulación de candidaturas municipales.

"De dicha interpretación derivaron las jurisprudencias 6/2015 y 7/2015, que establecen:

"'PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.' (se transcribe)

"'PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.' (se transcribe)

"En ese sentido, el principio de paridad horizontal puede ser reconocido no sólo legislativamente, sino también mediante la interpretación constitucional que formule el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"Lo anterior implica que el citado principio de paridad de género en su vertiente horizontal es de origen constitucional, sin que se requiera texto legal expreso para su reconocimiento.



"Por otra parte, conviene señalar que en la acción de inconstitucionalidad a que se ha hecho alusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente aprobó por votación calificada de diez votos, la inexistencia de la omisión legislativa alegada en las demandas; sin embargo, respecto del tema relativo a la aplicabilidad del principio de paridad horizontal a los Ayuntamientos, cuatro Ministros votaron en contra de las consideraciones que sustentaban la imposibilidad de contemplar dicha paridad y tres de ellos se apartaron de algunas consideraciones sobre el tema.

"En efecto, los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respectivamente, sostuvieron que el principio de paridad horizontal sí resulta aplicable a la integración de los Ayuntamientos, de acuerdo a la interpretación de los artículos 23, numeral 3 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral Local; y que las entidades federativas deben adoptar las medidas legislativas adicionales para lograr la plena participación de las mujeres en (sic) vida política y pública de los Estados, sin que deban ceñirse a un modelo específico. Lo anterior puede corroborarse con el sentido de los votos concurrentes que formularon.

"Por su parte, los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Silva Meza manifestaron que se apartaban de las consideraciones del proyecto pues de acuerdo a la interpretación sistemática de la Ley Electoral Local, se podía advertir que los partidos políticos sí están obligados a asegurar el principio de paridad tanto vertical como horizontal.

"El Ministro José Ramón Cossío Díaz, se apartó de algunas consideraciones, pues manifestó que el legislador no está obligado a prever la paridad horizontal en las presidencias municipales, pero si determina adoptarlo debían aplicarse las reglas de no regresividad, por tratarse de un derecho político de participación.

"De igual forma, el Ministro Alberto Pérez Dayán expresó que dentro de la libertad configurativa del legislador local, se comprendía la posibilidad de que se contemplara en la normativa la paridad en su dimensión horizontal.

"Por su parte, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos también se apartó de algunas consideraciones, pues sostuvo que la previsión de la paridad horizontal o vertical no resultaba un problema de constitucionalidad, sino un problema de interpretación que correspondía conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"De este modo, el criterio de la resolución por cuanto a la constitucionalidad de la omisión de contemplar la paridad horizontal respectiva no alcanzó la votación mínima de ocho Ministros, exigida por el ordenamiento legal para que resultara vinculante para las autoridades electorales de la entidad.



"En un principio resulta preciso referir que las sentencias emitidas por los tribunales constitucionales, como las relativas a las acciones de inconstitucionalidad, adquieren calidad de cosa juzgada formal y material, en la medida en que resultan firmes por inimpugnables, puesto que no existe un medio para poderlas controvertir. Sin embargo, la figura de la cosa juzgada debe distinguirse de las consideraciones que sustentan un fallo, las cuales constituyen un 'precedente', entendido éste como criterio orientador o vinculante sobre un tema determinado.

"En el caso de las resoluciones de los medios de control constitucional abstracto por medio de los cuales se puede impugnar la validez de las leyes electorales de las entidades federativas, el ordenamiento nacional exige un número determinado de votos de los Ministros integrantes de la Suprema Corte, a favor del criterio para que dichas consideraciones tengan el carácter de obligatorias para las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

"Sin embargo, para determinar si las razones del considerando resultan vinculantes no basta que el engrose de la resolución indique que el resolutivo correspondiente al considerando respectivo fue apoyado por la mayoría calificada exigida, sino que la votación indicada debe analizarse en conformidad con la participación y postura específica de los Ministros que participaron en la votación del asunto.

"En este sentido, la resolución debe ser considerada no sólo como un documento que contiene la resolución de la controversia, sino también como la constancia de un acto jurídico de decisión que realiza el juzgador respecto a determinada solución, es decir, sentencia documento es únicamente la prueba de la resolución, más no necesariamente su sustancia jurídica.

"Atendiendo a tales consideraciones, el análisis de la versión taquigráfica de la sesión de discusión del proyecto y la propia lectura del engrose permiten advertir que la votación referida en el apartado correspondiente de la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas, por cuanto al resolutivo respectivo, se refiere a la postura de que no existía omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Zacatecas para regular el principio de paridad horizontal en candidaturas a Municipios, al momento de expedir la Ley Electoral Local.

"En efecto, si bien la votación del resolutivo cuarto de la referida acción de inconstitucionalidad refiere una mayoría de diez votos a favor del proyecto, el apoyo se dio a la propuesta en el sentido de declarar infundada la omisión alegada respecto de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral Local.



"En ese sentido, se puede afirmar que existe un criterio vinculante sólo por cuanto a que el legislador zacatecano no incurrió en una omisión legislativa al incorporar únicamente la paridad vertical en la postulación de los integrantes de las planillas de los Ayuntamientos, respecto del mandato constitucional de paridad de género al expedir la Ley Electoral Local, tal como se precisa en el resolutivo del engrose.

"Empero, respecto a la constitucionalidad del establecimiento de la paridad horizontal en la postulación de las candidaturas para las presidencias municipales no existe cosa juzgada, pues no fue el problema planteado en tales acciones de inconstitucionalidad, es decir, si se podría prever la paridad horizontal en la legislación local, sino la cuestión general a resolver versó que si era obligatorio establecer expresamente dicha paridad en la Ley Electoral Local.

"De este modo –como previamente se determinó– y contrario a lo sostenido por el PT, no basta con verificar el número de votos disidentes del criterio de resolución, para determinar la aprobación de las consideraciones de la sentencia como acto jurídico decisorio de la controversia, sino que debe constatararse la votación asentada en los puntos resolutive y, en su caso, con apoyo en las participaciones en la discusión del asunto, determinar, en esencia, cual fue la verdadera posición del juzgador respecto a un determinado tema.

"Así, se aprecia que el criterio contenido en la resolución de la Suprema Corte, en base al cual el PT reclama inconsistencia frente a la determinación de incluir la postulación paritaria en su dimensión horizontal de los integrantes de planillas en las elecciones municipales; no resultaba vinculante para el Consejo Local ni para el tribunal responsable, toda vez que los razonamientos que consideraron constitucional que la Ley Electoral Local, satisfacía el principio de paridad al contemplar únicamente la postulación en su dimensión vertical, no fueron aprobados por la votación calificada exigida por el ordenamiento legal. ..."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada.

Al respecto, es necesario indicar que conforme a la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, para que se produzca una contradicción de tesis se requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.



Cabe agregar que si bien esa jurisprudencia hace referencia a contradicción de criterios entre Salas de este Alto Tribunal o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, así como alude a la Ley de Amparo, se invoca por cuanto contiene el criterio arriba destacado, que resulta aplicable no sólo ante criterios divergentes derivados de procesos de amparo, sino también como en el caso, cuando surge entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las Salas o el Pleno de esta Suprema Corte.

La jurisprudencia referida se reproduce a continuación:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde





el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120).

Ahora bien, para demostrar la existencia de la contradicción denunciada, es necesario formular una síntesis de las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las ejecutorias que participan en este expediente.

Así, este Tribunal Pleno examinó el concepto de invalidez que se hizo valer en contra de los artículos 23, numeral 2 y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, de los que se demandó su invalidez porque no garantizan el principio de paridad de género horizontal a nivel Ayuntamientos, esto es, se adujo que el Congreso del Estado de Zacatecas retrocedió en el avance que ha tenido la entidad en relación con los derechos de las mujeres, sin motivar por qué la paridad horizontal no se contempla en la etapa de postulación y registro de candidaturas del proceso electoral, omisión que provoca que no se garantice la postulación paritaria de las candidaturas en sus dos dimensiones.

Para dar respuesta a ello se observó lo dispuesto en los artículos 41, base I de la Constitución Federal; así como segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reforma a ésta publicado el diez de febrero de dos mil catorce; 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 3, numerales 4 y 5 y 25, numeral 1, inciso r) de la Ley General de Partidos Políticos, para subrayar que las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales; y que en ejercicio de su facultad legislativa, el Estado de Zacatecas se encuentra



obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se hizo referencia a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en las que se determinó que corresponde a las Legislaturas Estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respeto al principio de paridad de género tanto en la postulación de las candidaturas para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos y aquí se apuntó que esto no significa que ese principio resulte aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular, es decir, no se puede emplear para cargos de carácter unipersonal.

De igual forma se invocó lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, en las cuales se consideró que si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta como otros principios rectores en materia electoral.

En ese contexto constitucional y legal se concluyó lo siguiente:

**a)** Que no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el Ayuntamiento, concretamente la presidencia municipal, ya que ese principio constitucional pretende que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, pero no el acceso a un cargo específico;

**b)** Que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; que para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno. Así como que para efectos electorales se vota por una planilla de candidatos para integrar éste y no de forma individual por cada una de las personas que integran la planilla, por lo que no se está en la elección a un cargo de carácter unipersonal, sino ante una elección entera de un órgano;

**c)** Que los preceptos impugnados contemplan la existencia de reglas para garantizar la paridad de género vertical; no obstante, en el caso se reclamó que la normatividad electoral es omisa en contemplar la paridad horizontal, la que no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, porque no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo;



d) Que no puede sostenerse que exista alguna omisión legislativa por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal; máxime que el Constituyente Permanente ordenó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural; y que de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo; y,

e) En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.<sup>5</sup>

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral conoció de la sentencia de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, dentro del recurso de revisión TEZ-RR-006/2015, en cuyo juicio se impugnó el acuerdo ACG-IEEZ-073/VI/2015, relativo a los "Lineamientos para el Registro de Candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones".

En la ejecutoria respectiva calificó como infundados los agravios aducidos porque tanto la sentencia reclamada, como el acuerdo impugnado, atienden al principio de paridad género en la postulación de candidaturas para la integración de los Ayuntamientos, sin que la falta de previsión expresa en los textos constitucionales y legales respecto de su horizontalidad provoque su inconstitucionalidad. Para ello, hizo referencia en primer término, a su deber constitucional de proteger y garantizar los derechos fundamentales de carácter político-electoral, precisando que la paridad de género en su dimensión horizontal tiene sustento constitucional, convencional y jurisprudencial, pues de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, no sólo las disposiciones constitucionales que prevén derechos humanos deben observarse, sino también aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, esto es, se reconoce expresamente la vigencia de los ordenamientos de fuente internacional en materia de derechos fundamentales.

<sup>5</sup> El criterio sustentado en la ejecutoria denunciada se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; 126/2015 y su acumulada 127/2015; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017 y 142/2017.



En ese contexto constitucional precisó que el principio de igualdad ante la ley, así como la prohibición de toda discriminación motivada, entre otras cuestiones, por razones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas, se encuentran previstos en los artículos 1o., párrafo quinto y 4o. de la Constitución Federal; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los cuales desprendió un deber de igualdad sustantiva, por lo que si la paridad de género es una medida que privilegia la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para el desempeño de un cargo de elección popular, constituye entonces, una obligación para el Estado Mexicano darle un efecto útil a ese principio. Lo que además apoyó con lo derivado de las recomendaciones generales 23 y 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en el contexto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el artículo 18 de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria emitida por el Parlamento Latinoamericano.

De igual forma la Sala Superior enfatizó que al existir tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, que reconocen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y establecen la obligación de éstos de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzarla; así como instrumentos internacionales que contemplan la paridad de género en la postulación de las candidaturas a cargos de elección popular, como una medida para incentivar la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno del país, a todos los niveles y en las mismas condiciones que los hombres, y al no existir una restricción expresa al respecto en el Texto Constitucional, dichos instrumentos internacionales deben ser observados como parte del bloque normativo aplicable, en la medida en que garantizan en forma más efectiva los derechos de participación política.

Asimismo aludió a los criterios jurisprudenciales fijados por la propia Sala Superior, en el sentido de que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales en una doble dimensión, la vertical y la horizontal, porque a través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género.



Por tanto, resolvió:

**a)** El acto impugnado cumple con el principio de paridad previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, porque garantiza plenamente tanto la paridad vertical, como la horizontal en la integración de los Municipios;

**b)** Es infundado el agravio hecho valer, en el que se adujo que la participación igualitaria se satisface con el solo hecho de que las mujeres puedan hacerlo paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentas municipales, bajo el argumento de que su voto al interior del órgano tiene el mismo valor que el de los otros ediles, pues dicha postura pasa por alto el hecho de que ostentar el cargo de presidente municipal conlleva competencias ejecutivas específicas, mayor visibilidad en la vida pública e, incluso, una mayor remuneración;

**c)** La conclusión obtenida no implica la adopción de un criterio contradictorio a lo sustentado por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, porque en ese expediente la materia de la litis se limitó al análisis de si el artículo 23, numeral 2, de la Ley Electoral de Zacatecas vulneraba, por omisión legislativa, lo dispuesto en los diversos 1o., 4o. y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, al no garantizar el principio de paridad de género en su dimensión horizontal, concluyendo el Alto Tribunal que no existía un mandato constitucional que generara la obligación de prever dicha figura en las legislaciones electorales, pero no versó respecto de los alcances de dicha figura;

**d)** Después de transcribir las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad enfatizó que en ella se razonó que el legislador cuenta con plena libertad de configuración legislativa para desarrollar el principio de igualdad, sin que se le constriña a establecer un diseño determinado, pues la única obligación radica en que la regulación que establezca satisfaga el requerimiento constitucional de salvaguardar el principio de paridad de género, razón por la cual el legislador no está obligado a reconocer la paridad horizontal, de lo que concluyó que la circunstancia de que no se previera legalmente dicho principio, no actualizaba una omisión legislativa. Asimismo, la Sala Superior precisó que ese criterio se formuló a partir de la exégesis de los artículos 41 de la Constitución Federal; 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 3, numerales 4 y 5, y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos, pero no a la luz de disposiciones internacionales;

**e)** Expresó que de una interpretación directa del artículo 41 constitucional, en relación con los instrumentos internacionales mencionados, se tiene que el principio de paridad de género en su vertiente horizontal debe ser aplicado



también, en la postulación de candidaturas municipales; y que de acuerdo con la jurisprudencia que ha emitido, dicho principio puede ser reconocido no sólo legislativamente sino también mediante la interpretación constitucional que formule esa instancia, lo que implica que es de origen constitucional, sin que se requiera texto legal expreso para su reconocimiento; y,

f) Subrayó que en la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte únicamente aprobó por votación calificada de diez votos, la inexistencia de la omisión legislativa alegada, por lo que procedió a describir cada una de las distintas posturas expresadas por los Ministros que participaron en el debate respectivo.

De acuerdo con la síntesis que antecede, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, ya que este Tribunal Pleno y la Sala Superior formularon pronunciamientos sobre el principio de paridad de género horizontal en lo que toca a Ayuntamientos, y arribaron a conclusiones opuestas, pues por una parte este Tribunal Constitucional subrayó que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, pero si son omisas en contemplar la paridad horizontal, no incurrir en violación constitucional alguna porque no existe mandato constitucional que les ordene a legislar en ese sentido específico; y que no es posible aplicar un principio de paridad de género horizontal a un cargo de carácter unipersonal, como lo es la presidencia municipal de un Ayuntamiento, pues éste es un órgano colegiado y, para efectos electorales, se vota por una planilla de candidatos para integrar éste.

Opuesto a lo anterior la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que no existe violación al principio de paridad de género, porque los lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones, contenido en el Acuerdo ACG-IEEZ-073/VI/2015 garantizan tanto la paridad vertical como la horizontal en la integración de los Ayuntamientos, por lo cual declaró infundado el agravio hecho valer en el que se indicó que la participación igualitaria se satisface con el solo hecho de que las mujeres puedan hacerlo paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentes municipales.

Pero sobre todo, afirmó expresamente, que de una interpretación directa del artículo 41 constitucional, en relación con los instrumentos internacionales mencionados, se desprende que el principio de paridad de género en su vertiente horizontal debe ser aplicado también, en la postulación de candidaturas municipales; y puede ser reconocido no sólo legislativamente sino mediante la interpretación constitucional que formule esa instancia, lo que implica que es de origen constitucional, sin que se requiera texto legal expreso para su reconocimiento.



De acuerdo con lo expuesto existe contradicción de criterios, porque los órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron sobre la llamada paridad de género horizontal en el ámbito municipal del Estado de Zacatecas y, en un caso, se estimó que no existe obligación de legislar reconociéndola; en el otro, se declaró la validez de un acto administrativo que contiene reglas en ese sentido, porque la paridad de género horizontal puede ser reconocida no sólo legislativamente sino mediante interpretación constitucional, sin que se requiera texto legal para su reconocimiento.

No es óbice a lo anterior que en un caso se haya analizado un problema de omisión legislativa y, en otro, un acuerdo administrativo que contiene lineamientos que regulan esa figura en Ayuntamientos, pues finalmente esos elementos permitieron que en un caso se concluyera que no hay obligación de legislar sobre paridad de género horizontal en Ayuntamientos, porque la naturaleza de este órgano de gobierno no permite una elección a un cargo de carácter unipersonal, como la presidencia municipal. Frente a ello, se tiene un criterio que implícitamente reconoce que la paridad de género horizontal sí es aplicable a cargos unipersonales, como lo es el cargo de presidente municipal.

Tampoco es obstáculo a esta conclusión que la Sala Superior no sólo se haya referido a la Constitución Federal, sino que también invocara instrumentos internacionales y que incluso haya aclarado que su conclusión no implica la adopción de un criterio contradictorio sustentado por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, pues con independencia de esas precisiones, expresamente consideró que la paridad de género horizontal puede ser reconocida no sólo legislativamente, sino por interpretación constitucional, ya que es de origen constitucional, sin que se requiera texto legal expreso para su reconocimiento, consideración que es totalmente opuesta a lo que sustentó esta Suprema Corte.

En consecuencia, existe la contradicción de tesis denunciada, y el problema jurídico a resolver consiste en **decidir si existe mandato constitucional para garantizar la paridad de género horizontal en la postulación de candidaturas dentro de un Ayuntamiento.**

QUINTO.—**Estudio.** Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, este Tribunal Pleno se avoca a su resolución; así, determina que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio consistente en que a la fecha existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos, ello derivado del texto expreso de la Norma Fundamental y de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Constitución Federal y en las convenciones de la materia.



En principio, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 4o., primer párrafo y 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en la redacción vigente hasta el seis de junio de dos mil diecinueve, pues corresponde al contexto constitucional en el que se basaron los tribunales contendientes; así como el segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

Los numerales mencionados son del tenor siguiente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

"Artículo 41. ...

"I. ...

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos 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."

"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:

"...

"h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e."

"Esas disposiciones prevén, respectivamente, que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; que el hombre y la mujer son iguales ante la ley; y, que los partidos políticos tienen como fin el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, principio éste último, agregado a la Constitución Federal por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce. El diverso segundo transitorio del decreto de reforma constitucional prevé la expedición de las normas generales en materia electoral, precisando el establecimiento de reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por otra parte, se debe atender a la regulación contenida en distintos tratados internacionales, a saber: 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, los cuales prevén lo siguiente:



## Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

### "Artículo II

"Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna."

### "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."

## Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

### "Artículo 2

"Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

"a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

"b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

"c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

"d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

"e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;



"f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

"g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer."

#### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

##### "Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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

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

##### "Artículo 26

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

#### Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

##### "Artículo 4

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:



"...

"j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones."

#### "Artículo 5

"Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos."

#### "Artículo 6

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

De la lectura a los preceptos trasuntos se acredita que esas convenciones protegen el respeto irrestricto a los derechos fundamentales; la igualdad ante la ley; la igualdad entre hombres y mujeres, sin distinción, ni restricciones; el derecho de ambos de participar en la dirección de asuntos públicos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas; condenan la discriminación contra la mujer, así como ordenan la adopción de medidas incluso legislativas que aseguren el desarrollo y adelanto de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre; la adopción de medidas que eliminen la discriminación contra la mujer en la vida política y pública en el país; su participación en la formulación de políticas gubernamentales y para ser elegible en elecciones públicas; el derecho de que las mujeres ocupen cargos públicos en igualdad de condiciones con los hombres; que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y que contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Ahora bien, esa regulación en torno a la igualdad entre el hombre y la mujer y el principio de paridad de género introducido en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, ha sido objeto de diversos pronunciamientos



por parte de este Tribunal Pleno, los cuales por su contenido es necesario describir.

I. En la acción de inconstitucionalidad 2/2002<sup>6</sup> este Pleno interpretó lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal,<sup>7</sup> por cuanto establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, lo que a su vez relacionó con el diverso 1 para establecer el contenido y alcances de la igualdad jurídica proclamada en términos generales en dicho precepto; sobre ese análisis conjunto precisó los rasgos esenciales que derivan de los principios de igualdad y equidad, en los siguientes términos:

1. El principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación.

2. No toda desigualdad de trato ante la ley implica vulnerar la garantía de equidad, sino que dicha violación la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones jurídicas que pueden considerarse iguales, cuando dicha disparidad carece de una justificación razonable y objetiva.

3. El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho, se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse desiguales dos supuestos de hecho cuando la utilización de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

4. Dicho principio de igualdad no prohíbe al legislador establecer una desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no estar apoyadas en criterios razonables y objetivos, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

5. Para que la diferenciación resulte apegada a la Constitución, no basta que el fin sea lícito, sino que es indispensable que las consecuencias jurídicas que resulten de la norma sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de tal manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el objetivo pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

<sup>6</sup> Bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sesión de diecinueve de febrero de dos mil dos.

<sup>7</sup> Este precepto se reformó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.



Después de fijar esos rasgos generales se hizo referencia a la exposición de motivos que antecedió a la reforma al artículo 4o. constitucional, para precisar que ha existido una evolución legislativa en torno a la igualdad de los sexos ante la ley, al pretender elevar el nivel de desarrollo nacional en todos los niveles, fortaleciendo la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, formada por hombres y mujeres solidarios; y que la intención de la iniciativa presidencial en cuanto al principio de igualdad jurídica entre el varón y la mujer se inscribe en la línea de facilitar la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales: 1) El proceso educativo; 2) El mercado laboral; 3) La revalidación de la vida familiar; y, 4) Las estructuras públicas o políticas, régimen que, se dijo, suprimía cualquier signo de discriminación femenina.

Así como se concluyó que la garantía de que se trata tiene relación con la educación, el trabajo, la familia y la política. Y que la intención fue darle oportunidad a la mujer de participar en forma plena en estas cuatro dimensiones de la vida social, al igual que lo tiene el varón, sin discriminación por razón del sexo, lo que habría de lograrse con la reforma de la legislación ordinaria federal y local.

II. En las acciones de inconstitucionalidad 7/2009, 8/2009 y 9/2009<sup>8</sup> este Pleno se pronunció sobre el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación por razón de género tratándose del acceso de hombres y mujeres a las candidaturas a cargo de elección popular; para lo cual se examinaron los artículos 1o., 4o., 41 y 116 de la Constitución Federal para precisar que no prevén la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas Locales, de lo cual se desprende que pertenece al ámbito de libertad de configuración legislativa establecer en los códigos electorales, acciones afirmativas para la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos.

Se indicó que el hecho de que el Pleno haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la equidad de género en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, no conduce a determinar que ello sea una exigencia constitucional derivada de la norma suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino que más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no establecer en las leyes que emite en dicho ámbito; y que la exigencia a cargo del legislador en el sentido de prever determinadas cuotas de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos

<sup>8</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil nueve.



políticos, corre el riesgo de limitar la libertad que tienen éstos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad con respecto a los representantes que desean favorecer en los cargos populares correspondientes.<sup>9</sup>

III. En la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009<sup>10</sup> se retomó lo considerado en los expedientes mencionados en los dos apartados que anteceden, y con base ello se reiteró que los artículos 1o., 4o., 41 y 116 constitucionales no prevén la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas Locales, lo que implica que pertenece al ámbito de libertad de configuración legislativa establecer acciones afirmativas o no, en los códigos electorales en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos; así como que el hecho de que el Pleno haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la equidad de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, no conduce a determinar que esto sea una exigencia constitucional derivada de la norma suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino que más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no contemplar en las leyes que emite en dicho ámbito.

Adicionalmente se aclaró que, por lo que hace a la regla en el sentido de que el derecho de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular, deberá observarse *siempre que la naturaleza del cargo lo permita*, es una condición que no resulta inconstitucional, pues debe entenderse que atiende al hecho de que existen cargos de elección popular que son unipersonales y no colegiados, así como que hay cargos que no cuentan con la figura de suplente; por ende, dicha premisa no atenta contra el principio de equidad, ni puede entenderse como una regla de discriminación por género. Asimismo se enfatizó que la expresión "... siempre que la naturaleza del cargo lo permita ..." no está expresamente referida a géneros masculino o femenino, sino que va dirigida a la naturaleza de los cargos que pueden elegirse mediante el sufragio ciudadano, es decir, que va dirigida por ejemplo, a los cargos que conforman órganos colegiados, como lo son los Congresos.

<sup>9</sup> Este criterio se reiteró en la diversa acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de diez de diciembre de dos mil doce.

<sup>10</sup> Bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sesión de primero de diciembre de dos mil nueve.



IV. En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014<sup>11</sup> este Tribunal Constitucional hizo un pronunciamiento respecto del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce en relación con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para precisar que las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, fracción I, constitucional que establece como obligación de los partidos políticos la de prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; y que el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional, ordena en la fracción II, inciso h), que en relación con la equidad de género, la ley general fijará las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

Posteriormente, se hizo referencia a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente a los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a); y a la diversa Ley General de Partidos Políticos, artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), esto para enfatizar que son reglas en torno a las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión y, desde luego, a la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales.

Empero, se precisó que, para las entidades federativas, no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numeral 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y, que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

Por tanto, las entidades de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

En el mismo precedente se explicó en qué consiste el principio de paridad de género contenido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, apuntando que contiene un principio de igual-

<sup>11</sup> Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.





dad sustantiva, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales; así como se indicó que, un concepto previo a la paridad, es el de igualdad, que tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados, subrayando que mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

Siguiendo con ese precedente se tiene que en él se hizo referencia a datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística sobre las condiciones de discriminación estructural que han afectado a la mujer en el ámbito político y público, enfatizando que: *"... Un primer problema fue la falta de candidaturas femeninas; sin embargo, a partir de la implementación legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora abrogado) de la obligación de garantizar la paridad en el registro de candidaturas, el aumento en la postulación de mujeres no se ha traducido en el acceso efectivo a los puestos de representación. ... De lo anterior se advierte que a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, ello no se ha traducido en candidaturas efectivas. Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos de tal forma que aunque postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas, lo cual implica que se requieren acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, es decir, que las candidaturas sean efectivas y no el cumplimiento de una mera formalidad."*

De igual forma se aclaró que a esa demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1o. y 4o. constitucionales.

Bajo esa lógica también se aludió a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos; a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; a la Recomendación general 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como a la diversa recomendación general número 25. Esto para subrayar que la igualdad entre hombres y mujeres constituye un mandato de optimización; y que el principio de paridad será la medida



para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación; y que esa obligación de garantizar la paridad entre los géneros no se agota con la postulación de candidatos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional.<sup>12</sup>

**V. En la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014<sup>13</sup> se subrayaron las reglas sobre el principio de paridad de género contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:**

**1.** Es un derecho de los ciudadanos y una obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (artículo 7).

**2.** Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 232, numeral 3).

**3.** El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas y, en caso de que no sean sustituidas, no aceptarán dichos registros (artículo 232, numeral 4).

<sup>12</sup> Lo razonado en esta acción se retomó en la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, de la ponencia Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesión de dos de octubre de dos mil catorce; en la acción 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, de la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, hizo suyo el engrose el Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de diez de septiembre de dos mil quince; en la acción 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015 del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesión de treinta de noviembre de dos mil quince; acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, de la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción 126/2015 y su acumulada 127/2015, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 142/2017, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete; y la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, que corresponde a la ejecutoria aquí denunciada.

<sup>13</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.



Así como se expresó que ese ordenamiento es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones federales y locales, por lo que las constituciones y leyes de las entidades federativas se deben ajustar a lo previsto en ella, en lo que les corresponda, según lo ordena el artículo 1 de la propia ley; que la paridad debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal y como lo ordena el artículo 232 en sus numerales 3 y 4, por lo que de existir un procedimiento interno de selección partidaria, éste deberá balancear las exigencias democráticas con las de la paridad de género.

En ese contexto el Pleno razonó que las Legislaturas Locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>14</sup>

VI. En la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015<sup>15</sup> este Pleno retomó lo sustentado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas; 39/2014 y acumuladas; 36/2015 y acumuladas (denunciada), así como 45/2014 y acumuladas, para subrayar que el principio de paridad de género para la integración de órganos legislativos, es aplicable a los Ayuntamientos, al tratarse de órganos de carácter representativo, sin que esto signifique que dicho principio pueda aplicarse a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios, además de que específicamente se ha decidido que no es aplicable a los cargos de carácter unipersonal porque la exigencia del texto constitucional no es horizontal.

De igual forma sobre la base de que no existe una exigencia constitucional en paridad horizontal, respecto de las planillas de candidatos para la elección de todos los integrantes de un Ayuntamiento, se insistió en que en ese supuesto, se

<sup>14</sup> Lo expuesto en la ejecutoria se invocó en la acción de inconstitucionalidad materia de la contradicción que se analiza. En la diversa 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015 de la ponencia del Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, sesión de treinta de noviembre de dos mil quince; en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete; y la acción de inconstitucionalidad 142/2017, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

<sup>15</sup> Bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, hizo suyo el engrose el Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.



emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar constituida de manera paritaria, sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma porque no existe una votación por un cargo unipersonal, subrayando: "... *el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.*"<sup>16</sup>

**VII. En la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas 130/2015, 131/2015, 133/2015 y 137/2015<sup>17</sup>** se retomó lo expuesto en la acción materia de la denuncia (36/2015 y acumuladas) y en el expediente 45/2015 y acumulados 46/2015 y 47/2015, para insistir en que no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano del Ayuntamiento, como lo es la presidencia municipal, pues lo que se pretende con la medida es que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico; y en cuanto a los antecedentes de la reforma constitucional que introdujo el principio de paridad de género se indicó que durante el debate en la Cámara de Senadores, en el que, a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal o Municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Lo sustentado en ese precedente fue retomado por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 103/2015, de la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de tres de diciembre de dos mil quince; acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, de la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>18</sup> Esta acción se invocó como precedente en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, bajo la ponencia del Ministro



VIII. En la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017<sup>19</sup> este Tribunal Pleno invocó para su resolución las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas; 39/2014 y acumuladas; 36/2015 y acumuladas; 45/2015 y acumuladas; 126/2015 y acumulada, así como 129/2015 y acumuladas, en las cuales se ha reiterado que es obligación de las Legislaturas observar en la integración de los Ayuntamientos el principio de paridad de género en la postulación de los candidatos respectivos; sin embargo, no existe una obligación de introducir la llamada paridad de género horizontal por lo que hace a las candidaturas a presidentes municipales; por tanto, su establecimiento queda a la libre configuración de la que gozan los Estados en términos de lo previsto en los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución Federal.

De igual forma se sostuvo que conforme a ese criterio; *"... es evidente que, el legislador local observa las disposiciones constitucionales al regular a nivel legal el principio de paridad de género en la integración de los Ayuntamientos del Estado y, al introducir la paridad horizontal, actuó dentro de su libre configuración legislativa, sin que con ello se pueda considerar que vulnere disposición constitucional alguna"*.<sup>20</sup>

IX. En la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017<sup>21</sup> con apoyo en algunas de las acciones de inconstitucionalidad arriba mencionadas,<sup>22</sup> se reiteró que la Constitución Federal establece un mandato para los legisladores en el sentido de garantizar la paridad de género en las candidaturas, tanto de legisladores federales y locales, como en las de Ayuntamientos; empero, no implica que esta paridad deba observarse obligatoriamente de manera horizontal para el caso de las candidaturas en los Ayuntamientos, porque el artículo 116 constitucional otorga a los legisladores locales una libertad de configuración legislativa en la que, si bien deben observar los mandatos previstos por la propia Constitución Federal, tal

---

Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete; y la acción de inconstitucionalidad 142/2017, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

<sup>19</sup> Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>20</sup> Este expediente se invocó en la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete; y en la acción de inconstitucionalidad 142/2017, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

<sup>21</sup> Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>22</sup> De ello se da cuenta en las notas de pie de página respectivas.



como lo es garantizar la paridad de género en las candidaturas, también lo es que no resulta obligatorio que se introduzca una paridad horizontal, pues si los legisladores estatales no lo incluyen, no violan ni incumplen ningún mandato constitucional, ya que en todo caso, su inclusión queda dentro de la libre configuración legislativa de la que gozan.

Así como se determinó que "*... una situación distinta se actualiza tratándose de los casos en los que los legisladores locales deciden, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, incluir la paridad horizontal en sus candidaturas, pues en ese tipo de casos, los legisladores locales al decidir con plena libertad incorporar este tipo de paridad en sus sistemas locales, deben hacerlo de manera cuidadosa y acorde con sus sistemas electorales, en el entendido de que implicará una progresividad y avance dado que se tratará del establecimiento de acciones afirmativas que por su propia voluntad decidan prever, sin embargo, siempre en el entendido de que no se encuentran obligados a preverlas, ya que se trata de una decisión soberana y libre de su ejercicio de configuración legislativa*".

X. Por último, en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve este Pleno conoció de la contradicción de tesis 275/2015,<sup>23</sup> derivada de criterios sustentados por este Tribunal Constitucional y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En la ejecutoria respectiva se concluyó entre otros criterios, que el principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por tanto, no se agota con el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral, de ahí que las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones afirmativas de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales.

En la ejecutoria se reconoció que desde una perspectiva histórica, la Constitución Federal ha transitado decididamente en el sentido de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en un mayor número de ámbitos de la vida pública y, desde luego, en el acceso a los órganos de representación popular; que esa evolución lleva a concluir que el principio de paridad de género trasciende o permea a la integración de los Congresos Locales, en otras palabras, la tendencia del orden constitucional ha sido clara en el sentido de fomentar y proteger los derechos de las mujeres frente a las condiciones de desigualdad estructural que se han ido identificando por el Constituyente Permanente.

De la relación que antecede se tienen como tesis sustanciales las siguientes:

<sup>23</sup> Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



1. De acuerdo con los artículos 1o. y 4o. constitucionales el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación;

2. La intención de la iniciativa presidencial por la que se reformó el artículo 4o. constitucional,<sup>24</sup> en cuanto al principio de igualdad jurídica entre el varón y la mujer se inscribe en la línea de facilitar la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales: 1) El proceso educativo; 2) El mercado laboral; 3) La revalidación de la vida familiar; y, 4) Las estructuras públicas o políticas, régimen que, se dijo, suprimía cualquier signo de discriminación femenina;

3. Los artículos 1o., 4o., 41 y 116 de la Constitución Federal en su redacción previa a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, no se referían a la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas Locales, de donde se desprende que pertenecía al ámbito de libertad de configuración legislativa de los Congresos Locales, establecer o no acciones en los códigos electorales en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos;

4. El derecho de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular, deberá observarse siempre que la naturaleza del cargo lo permita, lo que no resulta inconstitucional, pues debe entenderse que atiende al hecho de que existen cargos de elección popular que son unipersonales y no colegiados, así como que hay cargos que no cuentan con la figura de suplente;

5. De acuerdo con el decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y las leyes generales que de éste derivaron, existe la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales; pero para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de éstas; por tanto, los Estados de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad;

6. La igualdad entre hombres y mujeres constituye un mandato de optimización; y el principio de paridad es la medida para garantizar la igualdad sustan-

<sup>24</sup> En las fojas que anteceden se precisó que ese precepto se reformó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.



cial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación;

7. La obligación de garantizar la paridad entre los géneros no se agota con la postulación de candidatos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional;

8. Las Legislaturas Locales deben establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos, esto por disposición expresa del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

9. El principio de paridad de género para la integración de órganos legislativos y Ayuntamientos no puede destinarse a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios, es decir, no es aplicable a los cargos de carácter unipersonal porque la exigencia del texto constitucional no es horizontal;

10. Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio; esto es, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos, a saber, de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno y esto porque el órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos esos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones;

11. El establecimiento de la paridad de género horizontal queda a la libre configuración de la que gozan los Estados en términos de lo previsto en los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución Federal; y si el legislador local la introduce en su regulación, esto no provoca violación constitucional alguna porque actuó dentro de su libre configuración legislativa;

12. Tratándose de los casos en los cuales el legislador local decide, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, incluir la paridad horizontal en sus candidaturas, debe hacerlo de manera cuidadosa y acorde con su sistema electoral, en el entendido de que implicará una progresividad y avance, dado que se trata del establecimiento de medidas o mecanismos que, por su propia voluntad decidan prever. En el entendido de que no se encuentran obligados a contemplarlas, ya que se trata de una decisión soberana y libre de su ejercicio de configuración legislativa; y,





13. El principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por tanto, no se agota con el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral, de ahí que las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer medidas que procuren el aspecto de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales, ello porque la Constitución Federal ha transitado decididamente en el sentido de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en un mayor número de ámbitos de la vida pública; en otras palabras, la tendencia del orden constitucional ha sido clara en el sentido de fomentar y proteger los derechos de las mujeres frente a las condiciones de desigualdad estructural que se han ido identificando por el Constituyente Permanente.

Ahora, el seis de junio de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad entre géneros; de ese decreto es importante reproducir el primer párrafo del artículo 4o.; la fracción II del 35; 41, segundo párrafo, así como su fracción I, párrafos primero y segundo; y 115, fracción I, que ordenan lo siguiente:

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

"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."

"Artículo 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 equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.



"...

"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."

"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."

De la redacción vigente del texto constitucional que nos ocupa destaca para el caso, lo siguiente:

- La mujer y el hombre son iguales ante la ley;
- Son derechos de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los órganos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley;
- 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



equivalentes en las entidades federativas; así como que ese principio se observará en la integración de los organismos autónomos;

- En la postulación de las candidaturas de los partidos políticos 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, 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; y,

- 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.

Precisado lo anterior, como ya se apuntó, esta Suprema Corte confirma que existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos.

En efecto, la consulta a los artículos 1, párrafos primero y tercero; 4o. primer párrafo; 35, fracción II; 41, fracción I y 115, fracción I; de la Constitución Federal, así como de las distintas convenciones a que se ha hecho referencia, se desprende que existe una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que implica contemplar medidas tendentes para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero sobre todo, para lograr una participación plena y efectiva de ellas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público; por tanto, se deben superar aquellos criterios que no contribuyan a esos objetivos constitucionales.

Ahora bien, el análisis de los criterios que en torno al tema ha emitido esta Suprema Corte demuestran la existencia de una doctrina judicial que ha buscado disminuir los espacios de desigualdad entre mujer y hombre, garantizando el principio de paridad de género en términos cada vez más amplios.

Ejemplo de lo antedicho no son sólo los precedentes con los que se ha dado cuenta, sino también de otras jurisprudencias relativas a la igualdad del hombre y la mujer, plasmados en las tesis cuyo rubros son los siguientes:



"IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES."<sup>25</sup>

"IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA."<sup>26</sup>

"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES."<sup>27</sup>

Ya enfocados al principio de paridad de género destaca el razonamiento de este Pleno consistente en que de acuerdo con el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se trata de un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y, por tanto, un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; que su incorporación al texto constitucional obedeció a que el aumento en la postulación de mujeres no se había traducido en su acceso efectivo a los órganos de representación política, por ello, se requería implementar mecanismos que favorecieran la integración paritaria de dichos órganos e hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales; y que estas medidas no sólo eran perfectamente compatibles con el artículo 23, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino una forma de cumplir con el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Entonces, el principio de paridad de género involucra la realización de actos, mecanismos o medidas que hagan realidad la igualdad entre hombre y mujer, esto es, actos que hagan efectiva esa situación de igualdad para abatir las condiciones sociales, culturales y políticas que han impedido la participación plena de las mujeres en la vida política del país, lo que incluye desde luego, el acceso a los cargos públicos y en la toma de decisiones.

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, tesis aislada, Tomo XXVI, julio de 2007, 1a. CLII/2007, página 262, registro digital: 172019.

<sup>26</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, tesis aislada, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, 1a. XLII/2014 (10a.), página 662, registro digital: 2005533.

<sup>27</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, 1a./J. 30/2017 (10a.), página 789, registro digital: 2014099.



Además, si constriéramos la conclusión únicamente a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, la decisión sería la misma, porque el precepto en la redacción vigente hasta el seis de junio de dos mil diecinueve, ordenaba, al aludir a los partidos políticos, garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, hipótesis que este Pleno amplió a los Ayuntamientos; pero la norma no incluye algún tipo de distinción, sólo alude a paridad; por tanto, no habría lugar ya a introducir una distinción entre paridad vertical y horizontal y por lo mismo continuar sustentando la idea de que la paridad de género sólo opera de manera vertical, cuando lo que se ha buscado por el Poder Reformador y por esta Suprema Corte, es romper con esas barreras estructurales que por décadas han obstruido la participación plena de las mujeres en puestos de responsabilidad.

En consecuencia, una lectura integral y funcional de nuestro sistema normativo conduce a razonar que existe mandato para contemplar la paridad de género horizontal en la integración de los Ayuntamientos, ya que ello constituye una medida para hacer efectiva la igualdad entre la mujer y el hombre; y no es óbice que la Constitución Federal no aluda a paridad vertical y horizontal, toda vez que es suficiente con el reconocimiento de la paridad de género, aunado a los compromisos derivados de los tratados internacionales con los que se han dado cuenta y que son derecho interno, de los cuales se deriva la obligación del Estado Mexicano de llevar a cabo actos, mecanismos o medidas que la hagan efectiva o por las cuales se logre esa igualdad.

Aún más, de la lectura a las constancias del procedimiento que culminó con el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, se tiene que el Poder Reformador buscó dar un paso más para el logro de la igualdad sustantiva a que nos hemos referido, ya que es un componente esencial para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Tan es así, que en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; para la Igualdad de Género; y de Estudios Legislativos del Senado de la República, se sostuvo que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales, desde una doble dimensión, esto es, vertical y horizontal; así como que se requiere avanzar de la igualdad formal a la sustantiva, por lo que se deben establecer acciones que permitan igualdad de oportunidad, de acceso y de resultados.

Para ilustrar lo antedicho, conviene reproducir parte de lo expresado en el dictamen indicado:



"...

"Garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es un compromiso que ha asumido el Estado Mexicano, y por el cual está obligado a promover el empoderamiento de las mujeres y a luchar contra toda discriminación basada en el sexo.

"Lo anterior, mediante la adopción de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública y asegurar la igualdad de *juris* (formal o de derecho) y de *facto* (sustantiva o de hecho) entre mujeres y hombres.

"Tras la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, adquirieron rango constitucional, de manera que el Estado Mexicano está obligado a hacer realidad el derecho a la participación política y a generar las condiciones para que sea ejercido en condiciones de igualdad, libres de discriminación y de violencia.

"...

"La discriminación contra las mujeres, de acuerdo con la CEDAW, puede presentarse tanto en la ley como en los diversos actos en que ésta se aplique; así, un acto discriminatorio se determina no sólo a partir de su objeto o propósito, sino también de acuerdo con el resultado de su aplicación. Así, una ley será 'discriminatoria por resultado' cuando su aplicación u operación provoque un impacto diferenciado en hombres y mujeres, debido al arreglo social en torno al género, que se traduzca en una diferencia injusta, arbitraria o desproporcionada.

"...

"En México, la reforma constitucional de diciembre de 2013, que incorporó en el artículo 41 la obligación de los partidos de garantizar la paridad de género en las candidaturas al Poder Legislativo Federal y Local, representó un cambio de paradigma que sentó las bases para continuar con el desarrollo progresivo de los derechos políticos de las mujeres.

"...

"Así, la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz del principio pro persona y de la orientación trazada por la Constitución en el contexto de tratados internacionales, permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar





la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: vertical y horizontal.

"Por tanto, para garantizar la paridad entre los géneros no basta con que la mitad de las listas (planillas) estén integradas por mujeres (paridad vertical), sino que, además, debe aplicarse territorialmente, es decir, en la mitad de las candidaturas a los Ayuntamientos en una entidad federativa (paridad horizontal). Esta doble dimensión de la paridad es un puente para lograr que las mujeres pasen de figurar en las candidaturas a la ocupación de cargos, respetando los principios de certeza y de autodeterminación de los partidos políticos, puesto que, la finalidad de la paridad es un adecuado equilibrio en la participación política de hombres y mujeres.

"A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

"Tercera. Contexto.

"Hasta el día de hoy sólo han sido electas 8 mujeres gobernadoras; los gabinetes de las entidades federativas sólo se encuentran integrados por un 15% de mujeres; la conformación de las Cámaras bajas de las Legislaturas Estatales cuenta sólo con un 28% de mujeres entre sus integrantes; y en los Ayuntamientos sólo el 12% está conformado por alcaldesas. En cuanto al Poder Judicial de la Federación, en el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las mujeres representan el 18%; en la Sala Superior del Tribunal Electoral, el porcentaje de mujeres magistradas corresponde al 28%; mientras que en el Consejo de la Judicatura Federal, las consejeras suman el 28.5% del total de quienes integran el consejo.

"Lo anterior se debe en gran medida a las barreras estructurales que enfrentan las mujeres por su condición de género; barreras que han sido analizadas a partir de diversas categorías:

"a) Techo de cristal, barreras invisibles consistentes en discriminaciones y prejuicios tan sutiles que impiden confiar en las mujeres puestos de responsabilidad, o bien, las prácticas patriarcales que limitan que las mujeres avancen en sus profesiones, independientemente de sus méritos o logros laborales.

"b) Suelo pegajoso, se refiere al trabajo doméstico y de cuidado en el cual las mujeres se ven inmersas a raíz de los estereotipos de género y debido al cual enfrentan múltiples jornadas laborales.



"c) Techo de cemento, engloba la educación sexista, las estructuras laborales, horarios y dinámicas masculinas.

"d) Techo de diamante, impide que se valore a las mujeres por criterios estrictamente profesionales sino de acuerdo a sus características físicas, lo que las deja en una situación de desventaja y de subordinación para aspirar a un puesto de decisión.

"Con base en lo anterior y considerando lo establecido en la CEDAW, se requiere avanzar de la igualdad formal a la igualdad sustantiva. Con este fin, el Estado debe proporcionar las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres, en igualdad y no discriminación. Es decir, se deben establecer acciones integrales en materia legislativa y de política pública para propiciar la igualdad, desde tres aspectos:

"• Igualdad de oportunidad: se deben traducir en hechos concretos y reales las oportunidades, más allá de lo simplemente establecido en la Ley.

"• Igualdad de acceso a las oportunidades: Avanzar en el ámbito donde operan las expresiones más sutiles de discriminación.

"• Igualdad de resultados: Se deberá disminuir la brecha entre la igualdad jurídica (*iure*) y la igualdad real (*facto*). ..."

De acuerdo con lo razonado, es clara la doctrina judicial sustentada por este Tribunal Constitucional que reconoce la igualdad entre el varón y la mujer, y la importancia de crear las condiciones que permitan a ésta una participación plena en cargos públicos. Por ello, debe regir el criterio consistente en que existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos.

En consecuencia, el criterio que debe prevalecer es el siguiente:

**PARIDAD DE GÉNERO. EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL.**

Hechos: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegaron a conclusiones diversas al plantearse si existe mandato constitucional para garantizar la paridad de género, en su vertiente horizontal para la conformación de Ayuntamientos. Mientras que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no existía una obligación constitucional de prever la





paridad horizontal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que tanto los partidos políticos como las autoridades electorales tienen un deber constitucional y convencional de garantizar la paridad de género horizontal en el registro de sus planillas.

Criterio jurídico: Existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género en la conformación de los Ayuntamientos, como deriva del texto expreso de los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 4o., primer párrafo; y 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como de 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. Por ende, en la configuración de cargos de elección popular impera una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que provoca instrumentar mecanismos para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres; y, fundamentalmente, para lograr una participación plena y efectiva de aquéllas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público.

Justificación: Una lectura integral y funcional del sistema normativo del Estado Mexicano conduce a razonar que existe mandato para prever la paridad de género horizontal en la integración de los Ayuntamientos, ya que ello constituye una medida para hacer efectiva la igualdad entre la mujer y el hombre. No es obstáculo que la Constitución no aluda a paridad vertical y horizontal, toda vez que es suficiente con el reconocimiento de la paridad de género; aunado a los compromisos derivados de los tratados internacionales de los cuales deriva la obligación del Estado Mexicano de llevar a cabo acciones que la hagan efectiva o por las cuales se logre. Aún más, del análisis de las constancias del procedimiento del que derivó el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de dos mil diecinueve, se tiene que el Poder Reformador buscó dar un paso más para el logro de la igualdad sustantiva, ya que es un componente esencial para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las ejecutorias contendientes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la votación mayoritaria sobre la existencia de la contradicción de tesis, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis P./J. 1/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 15, con número de registro digital: 2022213.

Las tesis aisladas 1a. CLXXVI/2012 (10a.) y 1a. XLI/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 482 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 647, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, con números de registro digital: 2001303 y 2005530, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2017 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 44/2016, entre los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, resolvió la contradicción de tesis 44/2016, donde se determinó que sí existía la contradicción entre el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, y el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al fallar el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016.



Lo anterior, en virtud de que el Tribunal Pleno y la Sala Superior formularon pronunciamientos sobre el principio de paridad de género horizontal en lo que toca a Ayuntamientos, y arribaron a conclusiones opuestas, pues por una parte el Tribunal Constitucional subrayó que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, pero si son omisas en contemplar la paridad horizontal, no incurrir en violación constitucional alguna porque no existe mandato constitucional que les ordene a legislar en ese sentido específico; y no es posible aplicar un principio de paridad de género horizontal a un cargo de carácter unipersonal, como lo es la presidencia municipal de un Ayuntamiento, pues éste es un órgano colegiado y, para efectos electorales, se vota por una planilla de candidatos para integrar éste.

Opuesto a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que no existe violación al principio de paridad de género porque los Lineamientos para el Registro de Candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones, contenido en el acuerdo ACG-IEEZ-073/VI/2015, garantizan tanto la paridad vertical como la horizontal en la integración de los Ayuntamientos, por lo cual declaró infundado el agravio hecho valer en el que se indicó que la participación igualitaria se satisface con el solo hecho de que las mujeres puedan hacerlo paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentes municipales.

Pero, sobre todo, la Sala Superior afirmó expresamente que de una interpretación directa del artículo 41 de la Constitución Federal, en relación con los instrumentos internacionales, se desprende que el principio de paridad de género en su vertiente horizontal debe ser aplicado también en la postulación de candidaturas municipales; y puede ser reconocido no sólo legislativamente, sino mediante la interpretación constitucional que formule esa instancia, lo que implica que es de origen constitucional, sin que se requiera texto legal expreso para su reconocimiento.

De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal Pleno determinó la existencia de criterios porque los órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron sobre la llamada paridad de género horizontal en el ámbito municipal del Estado de Zacatecas y, en un caso, se estimó que no existe obligación de legislar reconociéndola; en el otro, se declaró la validez de un acto administrativo que contiene reglas en ese sentido, porque la paridad de género horizontal puede ser reconocida no sólo legislativamente sino mediante interpretación constitucional, sin que se requiera texto legal para su reconocimiento.

En consecuencia, se decretó la existencia de la contradicción de tesis denunciada y se señaló que el problema jurídico a resolver consistía en **decidir si existe**



### **mandato constitucional para garantizar la paridad de género horizontal en la postulación de candidaturas dentro de un Ayuntamiento.**

En este apartado, si bien voté a favor de la existencia de la contradicción de criterios, únicamente hago la precisión de que no coincido con la sentencia en cuanto señala a foja 46, párrafo tercero, que: *"existe contradicción de criterios, porque los órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron sobre la llamada paridad de género horizontal en el ámbito municipal del Estado de Zacatecas y, en un caso, se estimó que no existe obligación de legislar reconociéndola; en el otro, se declaró la validez de un acto administrativo que contiene reglas en ese sentido, porque la paridad de género horizontal puede ser reconocida no sólo legislativamente sino mediante interpretación constitucional, sin que se requiera texto legal para su reconocimiento"*.

Lo anterior, toda vez que tal consideración más bien apunta a la inexistencia de la contradicción, en tanto resalta justamente los puntos distintos de los criterios emitidos.

Por otra parte, en cuanto al fondo, ante la existencia de la contradicción de criterios, el Tribunal Pleno determinó que debía prevalecer con carácter jurisprudencial **el criterio consistente en que a la fecha existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos, ello derivado del texto expreso de la Norma Fundamental y de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Constitución Federal y en las convenciones de la materia.**

Lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones:

El Tribunal Pleno confirmó que existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos. Ello derivado de la consulta a los artículos 1, párrafos primero y tercero; 4, primer párrafo; 35, fracción II; 41, fracción I y 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como de las distintas convenciones que se hacen referencia en la sentencia; se desprende que existe una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que implica contemplar medidas tendientes para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero sobre todo, para lograr una participación plena y efectiva de ellas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público; por tanto, se deben superar aquellos criterios que no contribuyan a esos objetivos constitucionales.

Además, se dijo que si constriñeran la conclusión únicamente a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, la decisión sería la misma, porque el precepto en la



redacción **vigente hasta el seis de junio de dos mil diecinueve** ordenaba, al aludir a los partidos políticos, garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, hipótesis que el Pleno amplió a los Ayuntamientos; pero la norma no incluye algún tipo de distinción, sólo alude a paridad; por tanto, no habría lugar ya a introducir una distinción entre paridad vertical y horizontal y por lo mismo continuar sustentando la idea de que la paridad de género sólo opera de manera vertical, cuando lo que se ha buscado por el Poder Reformador y por la Suprema Corte es romper con esas barreras estructurales que por décadas han obstruido la participación plena de las mujeres en puestos de responsabilidad.

En consecuencia, una lectura integral y funcional de nuestro sistema normativo conduce a razonar que existe mandato para contemplar la paridad de género horizontal en la integración de los Ayuntamientos, ya que ello constituye una medida para hacer efectiva la igualdad entre la mujer y el hombre; y no es óbice que la Constitución Federal no aluda a paridad vertical y horizontal, toda vez que es suficiente con el reconocimiento de la paridad de género, aunado a los compromisos derivados de los tratados internacionales con los que se han dado cuenta y que son derecho interno, de los cuales se deriva la obligación del Estado Mexicano de llevar a cabo actos, mecanismos o medidas que la hagan efectiva o por las cuales se logre esa igualdad.

Aún más, de la lectura de **las constancias del procedimiento que culminó con el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve**, se tiene que el Poder Reformador buscó dar un paso más para el logro de la **igualdad sustantiva** referida, ya que es un componente esencial para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Tan es así, que en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos del Senado de la República se sostuvo que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión, **esto es, vertical y horizontal**; así como que se requiere avanzar de la igualdad formal a la sustantiva, por lo que se deben establecer acciones que permitan igualdad de oportunidad, de acceso y de resultados.

De acuerdo con lo razonado, se indicó que es clara la doctrina judicial sustentada por el Tribunal Constitucional que reconoce la igualdad entre el varón y la mujer, y la importancia de crear las condiciones que permitan a ésta una participación plena en cargos públicos. Por ello, debe regir el criterio consistente en que **existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género horizontal en la conformación de los Ayuntamientos**.



En consecuencia, el criterio que debe prevalecer es el siguiente: "PARIDAD DE GÉNERO. EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL."

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, únicamente quiero destacar que he **votado a favor** de la postura relativa, que la Constitución Federal **no obligaba a las Legislaturas** a establecer la paridad horizontal en las candidaturas a presidentes municipales en las entidades federativas; por lo que en los distintos precedentes que se señalan en la sentencia he sostenido que establecerla queda en la libre configuración de los Congresos Locales, de manera que no se viola la Norma Fundamental si en cierto Estado no se incluye tal principio para garantizar la paridad de género, siempre y cuando sí se establezca la paridad vertical.

No obstante ello, tomando en consideración la reforma de seis de junio de dos mil diecinueve a los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal, en la que se incluyó el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; así como en la integración de los organismos autónomos; y se puntualizó la obligación de los partidos políticos garantizar la paridad de género en las candidaturas **a los distintos cargos de elección popular**; y, por último la obligación de integrar los Ayuntamientos de conformidad con el principio de paridad.

En ese sentido es que coincidí con la sentencia, en la conformación de cargos de elección por voto popular impera una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que implica contemplar acciones afirmativas para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero, sobre todo, **para lograr una participación plena y efectiva de aquéllas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público; así el sistema normativo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que sólo alude a "paridad", incluye tanto la modalidad vertical y horizontal**, rompiéndose así por mandato supremo con las barreras estructurales que han impedido la participación plena de las mujeres en puestos de responsabilidad; además, se cumple con el principio de progresividad y su correlativo de no regresividad.

Por lo que, **atendiendo al nuevo marco constitucional vigente, necesariamente provocó una nueva postura al respecto**, por tanto, comparto el criterio derivado de la presente contradicción de tesis, de rubro: "PARIDAD DE GÉNERO. EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL."



Por las razones expresadas es que comparto la determinación tomada en este asunto, con las precisiones que se hacen en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2020 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 15, con número de registro digital: 2022213.

**Voto particular y concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la contradicción de tesis 44/2016.

1. En sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis citada al rubro. La materia del asunto consistió en analizar si existe o no un mandato constitucional respecto a la paridad de género vertical y horizontal en el régimen municipal. La respuesta fue afirmativa.
2. El objeto del presente voto es para hacer dos aclaraciones. La primera relacionada con el apartado de existencia y procedencia de la contradicción y, la segunda, tiene que ver con el estudio de fondo y sus consideraciones.

## A

3. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno sostuvieron que existía y era procedente la contradicción de criterios entre lo resuelto por esta Suprema Corte (el treinta y uno de agosto de dos mil quince en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas) y lo fallado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el tres de febrero de dos mil dieciséis en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016); ello, en torno al alcance del principio de paridad de género en el ámbito municipal. **No apoyé esta postura.**
4. A mi juicio, si bien era evidente la discrepancia interpretativa, la solución de la misma no debía solventarse mediante una contradicción de tesis. La Constitución Federal y Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional<sup>1</sup> tienen

<sup>1</sup> Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares,





una respuesta explícita a esta problemática: es vinculante lo fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurre ordinariamente en otras contradicciones entre tribunales colegiados, donde justamente la viabilidad de su procedencia deriva de la falta de criterio vinculante, o de otras contradicciones de tesis en la que los criterios contendientes derivan de lo fallado por esta Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral,<sup>2</sup> en este caso no existía duda del criterio obligatorio plasmado por el Tribunal Pleno en la citada acción de inconstitucionalidad. Por ende, lo que ocurrió más bien fue una desatención de criterio por parte de la Sala Superior.
6. En otras palabras, cuando dictó su sentencia el Tribunal Electoral, la Suprema Corte ya había fallado la referida acción y el criterio respecto al alcance (en ese entonces limitado) de la paridad de género resultaba obligatorio para la Sala Superior (las consideraciones respectivas del fallo se aprobaron por unanimidad de diez votos). Bajo esa lógica, en vez de decretarse procedente la presente contradicción de tesis, debió haberse señalado la falta de cumplimiento de un criterio obligatorio por parte de la Sala Superior, con todas las consecuencias pertinentes.
7. Si lo que pretendía la mayoría de integrantes de este Tribunal Pleno al entrar al estudio de fondo de la contradicción era adoptar un nuevo criterio constitucional, no era el momento. Dicho cambio podía haberse adoptado en cualquier otro asunto donde se analizara este principio, por ejemplo, en cualquier otra acción de inconstitucionalidad donde se planteara el problema. La mayoría pasó por alto una regla de procedencia (exigida por nuestra jurisprudencia) para dictar un nuevo criterio jurisprudencial, sin dar mayores razones al respecto.

## B

8. Ahora bien, vinculado por la mayoría de los integrantes del Pleno para analizar la contradicción, apoyé su conclusión. Sin embargo, **considero imprescindible hacer los siguientes matices.**

---

agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

<sup>2</sup> Por ejemplo, al resolverse la contradicción de tesis 382/2017, suscitada a su vez entre el Tribunal Pleno de la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral, se decidió que el asunto era procedente, precisamente porque no existía claridad sobre si el criterio de la Corte se encontraba respaldado por ocho votos y, por ende, si resultaba obligatorio. Lo cual no ocurre en el caso concreto, en donde era claro y unánime el posicionamiento del Pleno sobre que la Constitución Federal no exigía salvaguardar el principio de paridad de género horizontal en el ámbito municipal.



9. En primer lugar, tal como se resolvió en la citada acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas (y una vasta línea de precedentes posteriores), el criterio de la Corte radicaba en que no existía una obligación de rango constitucional para exigir el cumplimiento del denominado principio de paridad de género horizontal a nivel de Ayuntamientos. Postura que respaldé en todas esas ocasiones.
10. Consiguientemente, el criterio que se adopta en la presente contradicción de tesis (que radica en una obligación constitucional para salvaguardar la paridad de género tanto vertical como horizontal) no se trata realmente de una "reflexión" de criterio. Entre la resolución de la citada acción y el presente asunto, se realizó una modificación constitucional de gran calado en materia de paridad de género. Modificación que, a mi juicio, amplió de manera sustantiva el principio de paridad de género y que me lleva a la conclusión ahora adoptada. Ello, toda vez que los criterios plasmados en este tipo de jurisprudencias no rigen hacia el pasado, sino hacia el futuro.
11. En segundo lugar, estoy de acuerdo con la mayoría de consideraciones de la sentencia; no obstante, me aparto de todas aquellas que implican o pueden generar una confusión en torno al ámbito de aplicabilidad del principio de paridad de género. La sentencia menciona explícitamente que existe un mandato de rango constitucional para garantizar la paridad de género (horizontal y vertical) en la "integración" de los Ayuntamientos. A mi parecer, el uso del término "integración" puede llevar a generar confusiones.
12. Realmente, la materia de contradicción de tesis se limitó a verificar el alcance del principio de paridad de género en la **postulación** de candidaturas en el régimen municipal (de ahí derivaba el conflicto interpretativo). Si bien entiendo que la sentencia parte de esa premisa, insisto, utilizar el término "integración" (incluso en la redacción de la tesis) puede llevar al intérprete a valorar que el criterio jurisprudencial abarca no sólo la "postulación" (en cualquiera de sus modalidades, mayoría relativa o representación proporcional y cargos municipales), sino la integración final del Ayuntamiento.
13. En ese sentido, en suma, mi voto es para aclarar que apoyé la conclusión del proyecto partiendo de que se refería al alcance del principio de paridad de género en la **postulación** de candidaturas en el régimen municipal; por lo que no adelanto criterio sobre la pregunta relativa a si la exigencia constitucional de garantizar el principio de paridad de género alcanza a la "conformación final" de los Ayuntamientos.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la contradicción de tesis 44/2016.

En sesión celebrada el quince de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis citada al rubro, determinó la existencia de una contradicción entre la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Pleno de esta Suprema Corte, en torno a determinar si existe un mandato constitucional para garantizar la paridad de género horizontal en la postulación de candidaturas en Ayuntamientos.

Una vez delimitado el punto de contradicción y teniendo en cuenta la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve –en la que se reformaron, entre otros, los artículos 41 y 115 de la Constitución para establecer que en la postulación de candidaturas de los partidos políticos se observará el principio de paridad de género–, el Tribunal Pleno estimó que una lectura integral y funcional del sistema normativo conduce a razonar que **existe un mandato para contemplar la paridad de género horizontal en la integración de los Ayuntamientos**, ya que ello constituye una medida para hacer efectiva la igualdad entre hombre y mujer.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo en que nuestra Constitución General prevé un mandato de paridad horizontal en la integración de los Ayuntamientos**. No obstante, me permito manifestar en este voto concurrente algunas consideraciones adicionales a las que adoptó esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis al rubro citada, pues como lo he sostenido en los precedentes relatados en la sentencia, en especial en la acción de inconstitucionalidad 36/2016 y sus acumuladas,<sup>1</sup> **nuestro marco constitucional reconoce el principio de paridad horizontal en la integración de Ayuntamientos**, aún antes de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve.

En esta importante ocasión, el Pleno de este Alto Tribunal sustentó un nuevo entendimiento sobre los alcances del principio de paridad de género en Ayuntamientos, de manera que a partir de los últimos precedentes de esta Suprema Corte y bajo el nuevo marco constitucional, se sostiene que este

---

<sup>1</sup> Resuelta el 31 de agosto de 2015, por unanimidad de 10 votos, **el suscrito** votó por declarar infundada la omisión del legislador de Zacatecas de prever la paridad horizontal en Ayuntamientos, pero me aparté de consideraciones, pues a mi juicio, desde este precedente, la Constitución contemplaba un mandato de postulación paritaria en Ayuntamientos –lo que expliqué en aquella ocasión, implica tanto una dimensión vertical como horizontal de paridad–.



principio obliga a garantizar tanto la paridad de género vertical como la horizontal en Municipios. En este sentido, comparto la conclusión de la sentencia, pero para mí el mandato de garantizar la paridad horizontal en Ayuntamientos nace con el principio de igualdad sustantiva entre hombre y mujer, de manera que, con independencia de que se explicita en la Constitución, ya era un principio constitucional vinculante a todo el ordenamiento.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha seguido una línea jurisprudencial protectora de los derechos de participación política de la mujer, de manera que se ha buscado hacer efectivo el principio de igualdad sustantiva, previsto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal,<sup>2</sup> entendiéndolo como un mandato dirigido a todos los órganos del Estado. En diversos precedentes, hemos ido dando contenido a este principio constitucional, siempre, con afán de ampliar la protección de los derechos humanos de las mujeres y la búsqueda de una mayor representación de este sector de la población históricamente discriminado.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas,<sup>3</sup> así como la diversa 35/2014 y acumuladas,<sup>4</sup> sostuve que si bien no existe una norma

<sup>2</sup> "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.

"...

"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."

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, resuelta el 29 de noviembre del 2014, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y **Aguilar Morales**, en el sentido de declarar, a través de una interpretación conforme, que la fórmula de asignación de diputaciones por representación proporcional, contenida en el Código Electoral del Distrito Federal, es acorde con el mandato de paridad de género. En contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



expresa de conformación de las candidaturas para las entidades federativas, a partir de la interpretación del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>5</sup> se debe entender que las entidades federativas tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

Este mandato de paridad será la medida para garantizar que la postulación de candidaturas a cargos de elección popular se realice atendiendo a la igualdad sustantiva entre los géneros, en tanto no sea desplazado por otro principio rector en la materia electoral.

Así, he sostenido que la obligación de garantizar la paridad de género no se agota en la postulación de candidaturas por los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que ello implique que su implementación pueda ser arbitraria, pues se encuentra sujeta a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas,<sup>6</sup> ampliamos los alcances del principio de paridad en materia electoral, pues sostuvimos que, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las entidades federativas se encuentran obligadas a establecer las reglas para garantizar la postulación paritaria de las candi-

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, resuelta el 2 de octubre de 2014, por unanimidad de 10 votos, en la que se analizaron artículos del Código Electoral de Chiapas, y se declaró válido que, en la integración de las listas de candidaturas de diputaciones y regidurías por representación proporcional, se dé preferencia al género femenino. **El suscrito votó a favor.**

<sup>5</sup> Artículo 232.

"... 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la 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 ..." (*Marco legal vigente al momento en que se resolvió el precedente invocado*).

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas, resuelta el 30 de septiembre de 2014, por unanimidad de 10 votos en el sentido de reconocer la validez de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. **El suscrito votó a favor.**



daturas a cargos públicos representativos locales, lo cual deberá ser respetado en la conformación, incluso, de los Ayuntamientos.

En este sentido, desde que resolvimos los precedentes mencionados, he considerado que debemos optar por una interpretación que maximice la protección de los derechos de participación política de la mujer a partir de una concepción sustantiva de igualdad.

Bajo esta noción de igualdad sustantiva o material, los poderes públicos tienen un mandato de 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.

De este modo, el principio de paridad tiene como finalidad aumentar la postulación de mujeres a cargos públicos y, además, que ello se traduzca en un acceso real, efectivo y competitivo a los cargos públicos representativos.

Para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con su finalidad constitucional resulta indispensable que, en el caso de la elección de los Ayuntamientos, se entienda no sólo en una dimensión vertical sino también horizontal, en la que se garantice que el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas que postula un partido político a las presidencias municipales de una entidad federativa, sean encabezadas por mujeres.

La aplicación del principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos no sólo debe mirar al interior del órgano y exigir paridad en sus integrantes (lo que hemos conocido como la dimensión vertical de la paridad).

El principio de igualdad sustantiva obliga a que esa paridad permee de manera transversal y horizontal a todos los cargos que lo integran (sindicaturas, regidurías y presidencias municipales) en todos los Ayuntamientos, de manera que las postulaciones y registro de candidaturas para ocupar la presidencia municipal deberán estar repartidas de forma paritaria en todos los Municipios de la entidad federativa de que se trate, pues sólo así se logrará aumentar las posibilidades reales para que las mujeres puedan ocupar cargos públicos representativos.

Esta medida no garantiza, por sí sola, que las mujeres postuladas como candidatas a presidentas municipales, efectivamente resulten electas; sin embargo, ello no significa que su implementación sea inútil o ilusoria. Por el contrario, gracias a este tipo de políticas, se ha reducido notablemente la brecha entre mujeres y hombres que históricamente ha existido en la integración de Ayuntamientos.



Por ejemplo, de los dos mil cuatrocientos sesenta y dos (2,462) Municipios que hay en el país, en el año dos mil doce sólo el siete por ciento (7%) de las presidencias municipales eran encabezadas por mujeres; mientras que a partir de los procesos electorales de dos mil quince y dos mil dieciséis –cuando se comenzaron a implementar los criterios de paridad horizontal–, trecientos cuarenta y seis (346) Municipios fueron presididos por mujeres, es decir, el catorce por ciento (14%).<sup>7</sup>

Posteriormente, en las elecciones de dos mil dieciocho –en las que se eligieron Ayuntamientos en veinticinco (25) entidades federativas–, en un total de cuatrocientos treinta y siete (437) Ayuntamientos resultaron electas las planillas que postularon a mujeres para la presidencia municipal, es decir, el equivalente al veintisiete punto veintiuno por ciento (27.21%).<sup>8</sup>

Todavía es un grupo subrepresentado, pero es una muestra de los grandes avances que la medida ha generado para combatir la discriminación estructural de la mujer en el ámbito político-electoral.

Por otro lado, no puede resultar un obstáculo en la aplicación del principio de paridad en su dimensión horizontal, que el Ayuntamiento sea un órgano colegiado y que la emisión del voto no esté dirigida a una persona en específico. Aceptar una interpretación en ese sentido restringiría la eficacia del principio, reduciéndolo a un mandato meramente formal que seguiría impidiendo que las mujeres tuvieran igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos de alta dirección, como son las presidencias municipales.

Tampoco coincide con algunos argumentos que habitualmente se emplean para sostener la inviabilidad de la paridad horizontal, por ejemplo, cuando se acusa que los Ayuntamientos son órganos colegiados que ejercen las funciones de gobierno municipal, y que son elegidos a través de una planilla en la que se incluyen a todos los aspirantes que conformarán el Ayuntamiento.

Ciertamente, los órganos superiores de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, y éstos se encuentran conformados por una presidencia

<sup>7</sup> Datos obtenidos del libro: *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*, publicado como parte del proyecto "Atenea: Mecanismo de Aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y El Caribe", por ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2017, pp. 76 y 77.

<sup>8</sup> Datos obtenidos del documento: "Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE", elaborado por la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, México, 2019, pp. 18 y 19.



municipal, regidurías y sindicaturas, y cuentan cada una, con competencias distintas y con la misma posibilidad de votar al interior del órgano.

Sin embargo, no son cargos equiparables, pues a pesar de que las personas titulares de la presidencia municipal, sindicaturas y regidurías tienen derecho a votar en igualdad de condiciones al interior de los Ayuntamientos, lo cierto es que la presidencia municipal tiene una mayor visibilidad política y social, pues es el cargo que se encuentra al frente de la administración pública municipal y que preside las sesiones de Cabildo; además, muchas veces recibe una mayor remuneración<sup>9</sup> que la percibida por quienes ocupan una regiduría o sindicatura.

Aunado al ingreso económico –que es superior– y a la mayor exposición política y social que puede tener una presidencia municipal –en comparación con el resto de integrantes del Ayuntamiento–, es importante destacar que este tipo de medidas permite visibilizar y empoderar a la mujer, lo cual cobra gran relevancia para destruir los estereotipos y roles de género que históricamente la presentaban como débil y desprotegida.

Por tanto, conforme a lo previsto en los artículos 1o., 4o. y 41, base I, de la Constitución Federal, **el principio de paridad en la integración de Ayuntamientos deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical**, pues ello es armónico con la finalidad de erradicar la discriminación de la mujer en la vida política del país y, además, con ello se fortalece la idea de una democracia más representativa y plural.

Al tenor de las consideraciones anteriores, reiterando que esta ha sido mi posición, incluso con anterioridad a la reforma constitucional en materia de paridad de género de dos mil diecinueve, **estoy de acuerdo con el criterio de jurisprudencia** que se aprobó en esta contradicción de tesis.

<sup>9</sup> Por ejemplo, de acuerdo con el "Presupuesto de egresos del Municipio de Zacatecas, Zac. para el ejercicio fiscal 2019", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, del 20 de febrero de 2019, la percepción mensual de la persona que ocupe la presidencia municipal es de \$84,916.92, mientras que la de la sindicatura es de \$65,022.02 y la de las regidurías es de \$41,438.88.

Quiero aclarar que utilicé el presupuesto de egresos del Municipio de Zacatecas, pues es un ejemplo claro de que en el Estado de Zacatecas –entidad a la que pertenece la legislación analizada en los precedentes materia de esta contradicción de tesis– la presidencia municipal tiene una mayor remuneración económica que el resto de cargos que integran el Ayuntamiento.





**RECURSO DE QUEJA. ES PROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DICTADO POR EL JUEZ DE DISTRITO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, MEDIANTE EL CUAL IMPONE MULTA A LA AUTORIDAD POR NO ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA, Y NO EL DIVERSO DE INCONFORMIDAD.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 115/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 4 DE MAYO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día cuatro de mayo de dos mil veinte, emite la siguiente:

### **RESOLUCIÓN**

Mediante la cual resuelve la contradicción de tesis **115/2019**, suscitada entre los criterios de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El tema jurídico a resolver es determinar: **¿Es el recurso de queja o el de inconformidad, el procedente para combatir la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo indirecto?**

#### **1. Antecedentes**

1. **1.1 Denuncia.** El Ministro presidente de la Primera Sala, Juan Luis González Alcántara Carrancá denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Primera Sala el recurso de queja 86/2018; y la Segunda Sala la contradicción de tesis 102/2016, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 178/2016 (10a.), de rubro (sic): "RECURSO DE QUEJA. ES IMPROCEDENTE CON-



TRA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO".<sup>1</sup>

2. **1.2 Trámite.** Mediante acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número **115/2019**; consideró que correspondía conocer al Tribunal Pleno al tratarse de criterios contendientes entre Salas, lo turnó al Ministro Eduardo Medina Mora I., para su estudio y, una vez que el expediente fue debidamente integrado le envió los autos.

3. **1.3 Retorno.** El catorce de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó returnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su estudio y resolución.

## 2. Presupuestos procesales

4. **2.1. Competencia.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. **2.2. Legitimación.** La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Ministro presidente de la Primera Sala de este Alto Tribunal.

<sup>1</sup> Visible en la página 1510, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2013158.



### 3. Criterios contendientes

6. A continuación se describen las ejecutorias pronunciadas por las Salas que dieron origen a la presente denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar si es el recurso de queja o el de inconformidad, el medio de impugnación procedente para combatir la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo indirecto.

#### 7. 3.1. Criterio de la Primera Sala al resolver el recurso de queja 86/2018.

La Primera Sala al conocer del recurso de queja 86/2018, interpuesto por la autoridad responsable en contra del acuerdo dictado por el Juez de Distrito en el juicio de amparo indirecto, mediante el cual impuso multa por la omisión de acreditar el cumplimiento de la ejecutoria, determinó que éste es procedente en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

8. Para arribar a tal conclusión, retomó lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en los recursos de queja 119/2015 y 120/2015,<sup>2</sup> respecto a la procedencia de este recurso contra la multa impuesta a la autoridad responsable por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria, al estimar que la sanción reviste de trascendencia y gravedad, puesto que impone una carga económica a la persona física que no podría ser combatida por otra vía.

9. En ese sentido, precisó que no pasaba desapercibido lo sostenido por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 60/2014 (10a.), de rubro: "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (sic).", que establece

<sup>2</sup> Ambos recursos fueron resueltos en sesión de dieciocho de abril de dos mil diecisiete. En lo relativo a la procedencia del recurso de queja, se aprobó por una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández y presidente Aguilar Morales. En contra los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.



la posibilidad de revocar las multas impuestas por el cumplimiento extemporáneo en el incidente de inejecución cuando existan causas justificadas para ello.<sup>3</sup>

10. Sin embargo, aclaró que dicho análisis se realizó en el procedimiento específico para el cumplimiento de la sentencia como una posibilidad y no como un mandato; supuesto diverso al recurso de queja.

11. Asimismo, recordó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte en el recurso de queja 87/2014, que declaró procedente este medio de impugnación en contra del auto que impuso diversas multas a las autoridades después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional por una supuesta omisión del cumplimiento de la ejecutoria.<sup>4</sup>

12. En ese precedente se consideró que el recurso de inconformidad no es procedente contra las multas impuestas por el incumplimiento de la ejecutoria, en términos del artículo 201 de la Ley de Amparo.

13. Por lo anterior, la Primera Sala concluyó que el recurso de queja es procedente, pues se trata de una determinación emitida después de dictada la sentencia en audiencia constitucional, que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a algunas de las partes, en virtud de que le impone a la persona física que ostenta el cargo de autoridad responsable o vinculada al cumplimiento del fallo, una carga económica que impacta en su patrimonio.

<sup>3</sup> Jurisprudencia P./J. 60/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 7, registro digital: 2007912.

<sup>4</sup> Resuelto en sesión de catorce de mayo de dos mil quince. El considerando primero relativo a la competencia y a la procedencia, fue aprobado por una mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra. El Ministro Cossío Díaz no estuvo presente por comisión.



14. **3.2. Criterio de la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 102/2016.** La Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 102/2016, conoció de los criterios contendientes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en los recursos de queja 247/2015 y 248/2015, y del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en los recursos de queja 28/2015,<sup>5</sup> 240/2015, 241/2015 y 245/2015; con los emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el recurso de queja 154/2015, y del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito en el recurso de queja 78/2015, respecto a la procedencia o improcedencia del recurso de queja interpuesto por la autoridad responsable en contra de la multa impuesta por el incumplimiento de la ejecutoria de amparo.

15. Los tribunales en materia común consideraron procedente el recurso de queja, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo. En cambio, los tribunales administrativos determinaron improcedente este recurso, toda vez que no se impugnó un auto que por su naturaleza trascendental y grave causara un perjuicio no reparable, con fundamento en el mismo precepto legal.

16. Ante la discrepancia de criterios con base en el mismo fundamento legal, la Segunda Sala fijó el punto de contradicción en los términos siguientes: ¿Resulta procedente el recurso de queja en contra de la imposición de la multa a la autoridad responsable en la etapa de cumplimiento de la sentencia de amparo?

17. Interrogante que resolvió en el sentido de que el recurso de queja es improcedente en contra de la multa impuesta durante el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo indirecto por el incumplimiento del fallo, toda vez que no se actualiza un daño irreparable a la autoridad responsable o vinculada a la ejecutoria, y lo injustificado de la multa puede ser valorado en la etapa de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo, que se analiza en el incidente de inejecución correspondiente.

<sup>5</sup> No formó parte de la contradicción de tesis al no tener relación con el punto controvertido, toda vez que el recurso de queja fue interpuesto en contra del auto de admisión de la demanda de amparo y no contra la multa.



18. Lo anterior, al considerar los criterios emitidos por el Tribunal Pleno en las siguientes jurisprudencias:

19. (a) P./J. 54/2014 (10a.), "PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.". El **procedimiento de ejecución** del fallo protector **inicia** una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, y el órgano jurisdiccional ha ordenado su notificación a las partes, otorgando un plazo de tres días a la autoridad para su cumplimiento, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá multa. Transcurrido dicho plazo, el Juez deberá multar a la autoridad y esperar un plazo razonable para que el fallo sea acatado antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Una vez que el juzgador ha determinado el incumplimiento, deberá enviar los autos al tribunal a fin de que **continúe con el procedimiento** previsto en la Ley de Amparo.<sup>6</sup>

20. (b) P./J. 58/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (sic)". El incumplimiento de la ejecutoria de amparo se actualiza cuando la autoridad responsable o vinculada, retrasa por medio de **evasivas o procedimientos ilegales** el cumplimiento de la ejecutoria. En ese sentido, en los casos que la autoridad pretenda acreditar el cumplimiento de la sentencia –pero no cuando ha sido omisa–, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberá analizar si la actuación se da por alguna de las dos conductas antes descritas, pues sólo en estos supuestos deberá imponer la multa y continuar con el procedimiento de inejecución, mediante el envío al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, y se determine la destitución y consignación de las autoridades contumaces. Así, el incumplimiento por **evasivas** se da cuando la autoridad realiza actos intrascendentes respecto al cumplimiento del fallo, por lo que

<sup>6</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), "PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.", Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 19, registro digital: 2007918.



deberá analizarse los efectos de la sentencia y especialmente, el requerimiento de su cumplimiento, ya que en la medida que éstos se encuentren claramente determinados, podrá imponerse la sanción por el incumplimiento. Los **procedimientos ilegales** se llevan a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia.<sup>7</sup>

21. (c) P./J. 61/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA VALORAR LA LEGALIDAD DE LAS MULTAS IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS A DICHO CUMPLIMIENTO, CUANDO ÉSTE FUE EXTEMPORÁNEO (sic)". Para analizar si el cumplimiento extemporáneo del fallo fue justificado o no, **deberá valorarse también la legalidad de las multas** impuestas, pues atendiendo a las circunstancias del caso, se podrán dejar sin efectos.<sup>8</sup>

22. La Segunda Sala determinó que el recurso de inconformidad es el medio idóneo para impugnar las multas impuestas durante el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo indirecto; es decir, la autoridad responsable o vinculada, puede interponer inconformidad ante el Tribunal Colegiado en contra del auto de cumplimiento dictado por el Juez de Distrito para que se analice la legalidad de las mismas.

23. En ese sentido, estimó que resultaba igualmente aplicable para el amparo indirecto el criterio emitido en la jurisprudencia 2a./J. 159/2015 (10a.), de

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 58/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)". Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 11, registro digital: 2007914.

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 61/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA VALORAR LA LEGALIDAD DE LAS MULTAS IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS A DICHO CUMPLIMIENTO, CUANDO ÉSTE FUE EXTEMPORÁNEO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)". Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 9, registro digital: 2007913.



rubro (sic): "RECURSO DE INCONFORMIDAD EN AMPARO DIRECTO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE ESTÁ LEGITIMADA PARA PROMOVERLO CONTRA LAS MULTAS QUE SE LE IMPUSIERON DURANTE EL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."<sup>9</sup>

24. En consecuencia, sostuvo que el recurso de queja es improcedente en contra de la multa impuesta durante el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo indirecto por el incumplimiento del fallo, y lo procedente es el recurso de inconformidad, criterio que fue recogido en la jurisprudencia 2a./J. 178/2016 (10a.), de rubro (sic) y texto:

"RECURSO DE QUEJA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO." El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja procede contra la resolución que no admita expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva. Por su parte, conforme al procedimiento de cumplimiento e inexecución de sentencia de amparo, previsto en los artículos 192 a 198 y 211 de la ley citada, el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizar la legalidad de las multas impuestas a las autoridades responsables y, en su caso, dejarlas sin efectos cuando se demuestre causa justificada de retardo en su cumplimiento. De lo anterior se concluye la improcedencia del recurso de queja contra la imposición de una multa en el supuesto referido, en la medida en que no constituye una resolución irreparable en sentencia definitiva, toda vez que el perjuicio ocasionado con ello es motivo de estudio en el incidente de inexecución de sentencia, en el que se analizan el cumplimiento y la ejecución de las sentencias de amparo; máxime cuando el recurso de inconformidad constituye el medio idóneo para impugnar las multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo indirecto contra el auto que tenga por cumplido el fallo protector."

<sup>9</sup> Jurisprudencia 2a./J. 159/2015 (10a.), "RECURSO DE INCONFORMIDAD EN AMPARO DIRECTO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE ESTÁ LEGITIMADA PARA PROMOVERLO CONTRA LAS MULTAS QUE SE LE IMPUSIERON DURANTE EL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 288, registro digital: 2010622.





#### 4. Existencia de la contradicción

25. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.<sup>10</sup>

26. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que existe un punto de contradicción a partir del pronunciamiento expreso por parte de las Salas, en relación con la procedencia o improcedencia de los recursos de queja e inconformidad, como el medio idóneo para impugnar la multa impuesta por el Juez de Distrito ante el incumplimiento de la sentencia de amparo indirecto.

27. Asimismo, se observa que con independencia de las diversas razones que se expresan para imponer la multa a la autoridad responsable o vinculada al fallo, como: por no informar el cumplimiento, por no acreditar el cumplimiento, por la omisión de acreditar el cumplimiento, por el retraso en el cumplimiento o por evasivas en el cumplimiento; todas están relacionadas al incumplimiento de la ejecutoria.

28. Por lo anterior, se cumplen con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón de que:

i. Las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar la procedencia del

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro digital: 164120, tesis P. XLVII/2009, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



recurso de queja como el medio idóneo para impugnar la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por el incumplimiento de la ejecutoria. De igual manera, ambas Salas se pronunciaron por la procedencia e improcedencia del recurso de inconformidad, a través de un ejercicio interpretativo; y,

ii. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado, la Primera Sala estimó procedente el recurso de queja e improcedente el de inconformidad; y por el otro, la Segunda Sala consideró improcedente el recurso de queja y procedente el de inconformidad.

29. En razón de lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que sí existe la contradicción de tesis, surgiendo la interrogante consistente en: **¿Es el recurso de queja o el de inconformidad, el procedente para combatir la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo indirecto?**

## 5. Estudio

30. A continuación, se procede a responder a la interrogante que se generó con motivo de las posturas que en contradicción sostienen las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

31. En virtud de que la contradicción consiste en determinar si es el recurso de queja o el de inconformidad, el idóneo para impugnar la multa impuesta por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria, se analiza la naturaleza y fundamento de ambos recursos.<sup>11</sup>

32. El artículo 201 de la Ley de Amparo, referente al recurso de inconformidad, establece lo siguiente:

<sup>11</sup> El artículo 80 de la Ley de Amparo dispone que en el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, **queja** y reclamación; y tratándose del cumplimiento de la sentencia, el de **inconformidad**.



"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

33. Del artículo antes citado se advierte que el recurso de inconformidad procede contra la resolución que: tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en términos del artículo 196 de la ley de la materia;<sup>12</sup> declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto; declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

<sup>12</sup> Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."



34. En relación con lo anterior, se advierte que la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo indirecto, no se ubica en ninguno de los supuestos que contempla el artículo antes transcrito.

35. Aunado a ello, el artículo 202 de la Ley de Amparo,<sup>13</sup> señala quiénes se encuentran legitimados para interponer el recurso, dentro de los cuales no se encuentra la autoridad responsable.

36. Por estas consideraciones, se concluye que el recurso de inconformidad no resulta ser la vía idónea para combatir la multa impuesta a la autoridad por el incumplimiento de la sentencia atendiendo al contenido de los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo.

37. Una vez establecido lo anterior, se analiza el recurso de queja para determinar si es éste el medio procedente para impugnar la multa impuesta a la autoridad por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria.

38. El numeral 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, señala que en amparo indirecto el recurso de queja procede en contra de las siguientes resoluciones, el énfasis es añadido:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

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

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su natu-

---

<sup>13</sup> "Artículo 202. El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación. ..."



raleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

39. La disposición establece dos supuestos en dos momentos diversos para la procedencia del recurso de queja; el primero, durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión, es decir, antes de emitida la sentencia; y el segundo, después de dictada la misma, esto es, en un acto posterior.

40. En la parte que interesa, señala que este recurso procede en contra de las determinaciones dictadas después del pronunciamiento de la sentencia de amparo, siempre y cuando cumplan con las siguientes características:

1) No admita el recurso de revisión;

2) Por su naturaleza trascendental y grave cause un perjuicio a alguna de las partes, sin referencia exclusiva a una de ellas, como puede ser el quejoso o la autoridad; y,

3) No reparable en sentencia definitiva, es decir, que la resolución no pueda ser analizada al momento de emitirse el fallo. Este requisito si bien está establecido para los actos que se dicten antes de la sentencia; tratándose de aquellos emitidos con posterioridad a ésta, tal exigencia se traduce en que no pueda ser reparado en una resolución posterior.

41. En ese sentido, el primer requisito se actualiza, toda vez que la multa fue impuesta a la autoridad por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria y no es recurrible a través del recurso de revisión, al no preverse en alguno de los supuestos del artículo 81, fracción I, de la Ley de Amparo.

42. En cuanto al segundo, se ha considerado que este elemento se actualiza en virtud de que la multa impone a la persona física que ostenta el cargo de autoridad responsable o vinculada al cumplimiento del fallo, una carga económica que impacta en su patrimonio que no podría directamente combatir por otra vía.



43. Respecto al tercer requisito, es menester precisar que con la resolución del presente asunto de ninguna manera se pretende entorpecer el cumplimiento de las sentencias de amparo, sino solamente analizar la procedencia del recurso adecuado para combatir la imposición de multas en el proceso de cumplimiento de las sentencias, aunado a que el recurso de queja no amerita suspender el procedimiento de ejecución de sentencia, al no actualizarse las hipótesis del artículo 102 de la Ley de Amparo.

44. Dicho lo anterior, si bien podría considerarse a la multa dictada ante el incumplimiento de la sentencia como materia de un incidente de inejecución de sentencia, este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 60/2014 (10a.),<sup>14</sup> determinó que aun cuando dentro del propio incidente de inejecución es legalmente factible revocar las multas impuestas por el cumplimiento extemporáneo, cuando existan causas justificadas por las que el cumplimiento no se haya realizado dentro de los plazos legales correspondientes; lo cierto es que, dicho análisis **no se realiza en el marco de un medio de impugnación**, sino del procedimiento específico que existe previsto para conocer del cumplimiento de las sentencias de amparo que, como posibilidad, mas no como mandato, puede ocuparse de la revocación de multas impuestas o del análisis de justificaciones dudosas del cumplimiento extemporáneo.

45. Es decir, la posibilidad de que las multas puedan ser revisadas durante un incidente de inejecución de sentencia no constituye en sí mismo un medio que permita la reparación en una resolución posterior. Lo anterior se refuerza en la jurisprudencia P./J. 6/2011, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. SI LA FALTA DE RECURSOS IMPIDE HACERLO, UNA VEZ AGOTADO EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEBEN REMITIRSE LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ANALI-

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 60/2014 (10a.), "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 7, «con número de registro digital: 2007912».



ZAR, PRIMERO, SI ES EXCUSABLE EL INCUMPLIMIENTO POR ESE MOTIVO, Y SEGUNDO, SI SE ESTÁ EN EL CASO DE REQUERIR A LAS AUTORIDADES QUE PUEDEN DISPONER DE LOS RESPECTIVOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS.",<sup>15</sup> pues en su caso, la remisión a que dicha jurisprudencia se refiere, está relacionada con el respectivo incidente de inejecución y no con la resolución de un recurso alternativo como el de queja que busca combatir la imposición de una multa.

46. Lo que hace entender que la materia del recurso de queja es una resolución emitida después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional, que no admite expresamente el recurso de revisión o algún recurso específico y que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a alguna de las partes, lo cual, se actualiza precisamente con la imposición de la multa.

47. Por estas consideraciones, este Tribunal Pleno concluye que el recurso de queja es el procedente en contra del acuerdo emitido por el Juez de Distrito mediante el cual impone multa a la autoridad responsable o vinculada a la ejecutoria, por no acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo, en términos de los artículos 80, 196 y 201 de la Ley de Amparo, pues garantiza a la autoridad contar con un medio efectivo para impugnar la sanción.

<sup>15</sup> Texto: "Tratándose de una sentencia de amparo cuyo cumplimiento implique el pago de una suma de dinero, a las autoridades que carecen de recursos económicos para hacer frente a la respectiva obligación pecuniaria no les es imputable el incumplimiento del fallo, por lo que su omisión de pago no debe perjudicarlas por razones de equidad aplicables en los procedimientos encaminados al cumplimiento de dichas sentencias. En estas condiciones, si tanto la autoridad vinculada originalmente al acatamiento del fallo protector, como sus superiores jerárquicos, acreditan la insuficiencia de la partida presupuestal aplicable para el pago de esas sentencias, el órgano jurisdiccional que conozca del procedimiento de ejecución deberá enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se determine, primero, si es excusable el incumplimiento por falta de fondos autorizados y, segundo, si se está en el caso de requerir a las autoridades que pueden disponer de los correspondientes recursos presupuestarios, y se determine cuál es la autoridad a la que asiste la atribución para realizar las adecuaciones presupuestales necesarias para cumplir el fallo constitucional, conforme a la facultad que tiene el juzgador de amparo para vincular a cualquier autoridad que deba intervenir en el cumplimiento.". Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, materia común, página 11, registro digital: 162468.



48. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno respecto de la improcedencia del recurso de inconformidad y sobre la procedencia del recurso de queja al resolver los recursos de queja 119/2015 y 120/2015<sup>16</sup> y 87/2014.<sup>17</sup>

## 6. Criterio que debe de prevalecer

49. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, redactado de la siguiente manera:

RECURSO DE QUEJA. ES PROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DICTADO POR EL JUEZ DE DISTRITO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, MEDIANTE EL CUAL IMPONE MULTA A LA AUTORIDAD POR NO ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA Y NO EL DIVERSO DE INCONFORMIDAD.

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron qué recurso procede contra el acuerdo en el que un Juez de Distrito le impone una multa a la autoridad responsable por no acreditar el cumplimiento de una sentencia de amparo y al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para la Primera Sala procede el recurso de queja, en tanto que para la Segunda Sala el recurso de inconformidad.

Criterio jurídico: Procede el recurso de queja en contra del acuerdo en el que un Juez de Distrito impone una multa a la autoridad que es contumaz en el cumplimiento de una sentencia de amparo.

<sup>16</sup> Ambos recursos fueron resueltos en sesión de dieciocho de abril de dos mil diecisiete. En lo relativo a la procedencia del recurso de queja, se aprobó por una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>17</sup> Resuelto en sesión de catorce de mayo de dos mil quince. El considerando primero relativo a la competencia y a la procedencia, fue aprobado por una mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra. El Ministro Cossío Díaz no estuvo presente por comisión.





Justificación: El recurso de inconformidad no resulta ser la vía idónea para combatir la multa impuesta a la autoridad por el incumplimiento de la sentencia al no actualizar sus requisitos de procedencia establecidos en los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo. En ese sentido, el medio idóneo para controvertir la multa impuesta a la autoridad que interviene en el cumplimiento de una sentencia de amparo, es el recurso de queja ya que en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, procede contra la resolución que se emita después de dictada la sentencia en audiencia constitucional, que no admita expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. En ese sentido, si la multa impuesta a la autoridad responsable o vinculada al fallo se dicta después de emitida la ejecutoria y, por ende, puede causar una carga económica que impacta en el patrimonio de la persona física que ostenta el cargo y que no podría directamente combatir por otra vía, para garantizar un medio efectivo para impugnarla, se considera que en este supuesto se actualizan los referidos requisitos de procedencia del recurso de queja.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

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

**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**



Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los apartados 1, 2, 3 y 4 relativos, respectivamente, a los antecedentes, a los presupuestos procesales (competencia y legitimación), a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 5 y 6 relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados

**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 21, con número de registro digital: 2022221.



Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 178/2016 (10a.), 2a./J. 159/2015 (10a.), P./J. 54/2014 (10a.), P./J. 58/2014 (10a.), P./J. 61/2014 (10a.) y P./J. 60/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 09:20 horas, respectivamente.

**Voto particular** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la contradicción de tesis 115/2019.

En sesión celebrada el cuatro de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis que versó en determinar si es el recurso de queja o el de inconformidad, el procedente para combatir la multa impuesta por el Juez de Distrito a la autoridad responsable o vinculada al fallo, por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo indirecto. En mi opinión, contrario a lo determinado por la mayoría, considero que es el recurso de inconformidad el procedente en estos casos, tal como lo expondré a continuación:

El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, señala que en amparo indirecto el recurso de queja procede en contra de las determinaciones dictadas después del pronunciamiento de la sentencia de amparo, siempre y cuando:

- 1) No admita el recurso de revisión;
- 2) Por su naturaleza trascendental y grave cause un perjuicio a alguna de las partes, sin referencia exclusiva a una de ellas, como puede ser el quejoso o la autoridad; y
- 3) No reparable en sentencia definitiva, es decir, que la resolución no pueda ser analizada al momento de emitirse el fallo. Este requisito si bien está establecido para los actos que se dicten antes de la sentencia; tratándose de aquellos emitidos con posterioridad a ésta, tal exigencia se traduce en que no pueda ser reparado en una resolución posterior.

Desde esa lectura, concuerdo con el criterio de esta resolución en cuanto a que el primer y segundo requisitos se actualizan, toda vez que la multa fue impuesta a la autoridad por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria y al no preverse en alguno de los supuestos del artículo 81 fracción I de la Ley de Amparo no es



recurrible a través del recurso de revisión. En cuanto al segundo, se ha considerado que este elemento se actualiza en virtud que la multa impone a la persona física que ostenta el cargo de autoridad responsable o vinculada al cumplimiento del fallo, una carga económica que impacta en su patrimonio. No obstante, esta consideración debe ser analizada en el caso en concreto.

Sin embargo, desde mi perspectiva no puede perderse de vista que el retraso o incumplimiento de la sentencia, también tiene un perjuicio trascendental y grave para la parte que ha obtenido un fallo favorable, que persiste hasta en tanto la ejecutoria no sea acatada en todos sus términos. Así, al no estar en el supuesto de una resolución no reparable, considero que el tercer elemento no se satisface, toda vez que lo injustificado de la imposición de la multa es motivo de la valoración en la etapa de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo.

En este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en el procedimiento para el cumplimiento de la sentencia, el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte, según corresponda, está en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva, a través de procedimientos ilegales para retardar el cumplimiento de la ejecutoria, o bien, si se realizó fuera de los plazos establecidos, incluso, verificar la legalidad de las multas, tomando en cuenta si la autoridad responsable o vinculada al fallo ha cumplido con los plazos o advierta la existencia de una causa justificada para no hacerlo;<sup>1</sup> se precisó que la imposición de multas a las autoridades vinculadas al fallo, es decir, las diversas a las que fueron llamadas a juicio como responsables, está condicionada a que el juzgador exprese las consideraciones y los fundamentos legales que justifiquen el emitir un determinado acto para el cumplimiento del fallo. Para lo cual, se valorará la legalidad de las multas impuestas a las autoridades vinculantes. Además, en la jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.", previó la posibilidad de ampliar el plazo para el cumplimiento de la ejecutoria conside-

<sup>1</sup> Criterio que fue recogido en las jurisprudencias P./J. 60/2014 (10a.) y P./J. 61/2014 (10a.), de títulos y subtítulos: "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (sic)." y "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA VALORAR LA LEGALIDAD DE LAS MULTAS IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS A DICHO CUMPLIMIENTO, CUANDO ÉSTE FUE EXTEMPORÁNEO (sic)."



rando la complejidad o dificultad de la misma, o bien, reducirlo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso. Por tanto, aun cuando el acuerdo mediante el cual se impone la multa a la autoridad responsable o vinculada al fallo, se dictó después de emitida la ejecutoria y atendiendo al caso en concreto, pueda causar un perjuicio a alguna de las partes, no reúne la característica de irreparable, **en virtud de que esta consideración corresponde propiamente al procedimiento de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo.**

De igual manera, admitir la procedencia del recurso de queja como el medio idóneo para combatir la multa impuesta por el juzgador ante el incumplimiento de la ejecutoria, tiene un impacto en el principio de impartición de justicia pronta y expedita, al retrasar su ejecución ante la contumacia o resistencia de la autoridad para acatar el fallo en todos sus términos.

Derivado de lo anterior es que considero que **el recurso de queja no resulta ser la vía idónea para combatir la multa impuesta a la autoridad por el incumplimiento de la sentencia, incluso, por ser contrario al principio de impartición de justicia pronta y expedita. Por el contrario, considero que es el recurso de inconformidad el medio procedente para impugnar la multa impuesta a la autoridad por no acreditar el cumplimiento de la ejecutoria, toda vez que el artículo 80 de la Ley de Amparo dispone que los recursos que admite el juicio de amparo son la revisión, queja y reclamación, y en la etapa de cumplimiento de la sentencia, el de inconformidad.**

De una interpretación sistemática del artículo 97, relacionado con el 80 de la Ley de Amparo, es posible advertir que la intención del legislador fue el prever diversos medios de impugnación en el juicio de amparo, es decir, durante la tramitación, entre los que se encuentra el recurso de queja; y en lo relativo al cumplimiento de la sentencia, esto es, después de emitida la resolución, el recurso de inconformidad.

Señalado lo anterior, procedo a señalar las disposiciones que regulan el recurso de inconformidad como medio de impugnación en la etapa procesal del cumplimiento de la ejecutoria. Los artículos 196 y 201 de la Ley de Amparo, que se ubican en el título tercero relativo al cumplimiento y ejecución, señalan lo siguiente:

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:



"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado;  
o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

"Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

En particular, la fracción I del artículo 201 de la citada ley, dispone que el recurso de inconformidad procede contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria. Bajo este supuesto, si la multa impuesta a la autoridad tuvo su



origen –precisamente– por el incumplimiento de la ejecutoria, la autoridad está en posibilidad de interponer el recurso de inconformidad contra la resolución que tenga por cumplido el fallo, a efecto que la sanción sea analizada por el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte, según corresponda, en el incidente de inejecución, que tiene por objeto determinar si el procedimiento de ejecución se realizó de manera correcta o incorrecta, y está relacionado al estudio de la justificación o no de la multa, y en su caso, sea confirmada o revocada.

Así, el recurso de inconformidad se encuentra ubicado en el título tercero relativo al **cumplimiento y ejecución**, por tanto, lo relacionado a esta etapa, como verificar la legalidad de las multas impuestas a la autoridad ante el incumplimiento de la ejecutoria, es motivo de estudio en el incidente de inejecución correspondiente. Ello a fin de evitar que una vez dictada la sentencia, su cumplimiento sea interrumpido por recursos que retarden la obligación de ser acatada en todos sus términos, sin que lo anterior se traduzca que la autoridad no cuente con un medio de defensa, que como ha sido precisado, el recurso procedente es el de inconformidad atendiendo a la etapa procesal y el motivo por el cual la multa es impuesta.

La importancia y trascendencia de las sentencias no se limitan en dirimir una controversia entre las partes, sino en ser la vía a través de la cual se materializa la restitución, protección y efectividad de los derechos de las personas, de ahí que, su cumplimiento deba ser acatado de manera pronta y expedita en observancia al principio de impartición de justicia.

Por lo anterior es que **el recurso de inconformidad resulta ser la vía idónea y lógica para combatir la multa impuesta ante el incumplimiento de la sentencia, pues garantiza tanto a la autoridad contar con un medio efectivo para impugnar la sanción, como al quejoso que el procedimiento de cumplimiento no será interrumpido o retrasado por otros recursos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), P./J. 61/2014 (10a.) y P./J. 60/2014 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, páginas 19, 9 y 7, con números de registro digital: 2007918, 2007913 y 2007912, respectivamente.



**RECURSO DE RECLAMACIÓN. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EL QUE DECLARA QUE DICHO ÓRGANO CARECE DE COMPETENCIA POR RAZÓN DE GRADO O VÍA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO Y, POR ENDE, DECLINA EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO A UN JUEZ DE DISTRITO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 76/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 18 DE AGOSTO DE 2020. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de agosto del dos mil veinte, emite la siguiente:

### **Resolución**

1. Mediante la cual se analizan los autos relativos a la contradicción de tesis 76/2020, entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

### **I. Antecedentes**

2. Denuncia. La recurrente en la reclamación 18/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado en ese





asunto y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver el recurso de reclamación 22/2019, que dio origen a la tesis aislada II.2o.P.39 K (10a.), con registro digital: 2021583, intitulada: "RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 104 DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLINA LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A UN JUZGADO DE DISTRITO DE SU PROPIO CIRCUITO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 2/2019 (10a.)]."

### I. Trámite

El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró en el expediente **76/2020**; consideró que por la materia (común) se surtía la competencia del Tribunal Pleno, por lo que turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, envió los autos al ponente.

### III. Competencia

4. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distintos Circuitos; aunado a que la contradicción corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria la intervención de este Pleno.

5. La determinación anterior se sustenta en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS



UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>1</sup>

#### IV. Legitimación

6. La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por la recurrente de uno de los asuntos que dieron origen a esta contradicción de tesis.

#### V. Criterios contendientes

7. Para dirimir la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente informar las posturas que asumieron los Tribunales Colegiados de Circuito a través de las ejecutorias respectivas.

8. Al resolver el recurso de reclamación 18/2018, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** declaró improcedente tal medio de impugnación.

9. Para sustentar tal determinación, destacó que el auto recurrido fue dictado por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado mencionado, en el que declaró que dicho órgano jurisdiccional carecía de competencia para conocer de la demanda de amparo, pues los actos reclamados no eran una sentencia definitiva o una resolución que pusiera fin al juicio para efectos de su procedencia en la vía directa, sino que eran actos combatibles a través del amparo indirecto, por lo que declinó competencia para tal efecto al Juez de Distrito.

10. Precisado lo anterior, el órgano colegiado consideró que para resolver el asunto era aplicable lo sustentado en el criterio jurisprudencial P./J. 2/2019 (10a.), con registro digital: 2019196, intitulado "RECURSO DE RECLAMACIÓN.

<sup>1</sup> Décima Época. Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. 1/2012 (10a.), página 9.



ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", en el que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien el medio de impugnación mencionado es procedente contra acuerdos de trámite de los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, también lo cierto es que es improcedente contra los autos de presidencia en los que se declaren incompetentes para conocer y resolver una demanda de amparo o recurso, porque en dichos proveídos sólo se determina el órgano jurisdiccional que se considera competente para conocer y resolver el asunto, sin que ello irroge a los promoventes o recurrentes agravio o perjuicio jurídico alguno, pues no se prejuzga sobre la materia de fondo del mismo ni se define un derecho o se les restringe o anula alguna prerrogativa en forma de definitiva, lo cual sería necesario para que tuviera eficacia práctica la resolución que se llegue a dictar en la reclamación.

11. Explicó que aunque el supuesto del criterio jurisprudencial mencionado se refiere a la declaratoria de incompetencia entre Tribunales Colegiados de Circuito, hipótesis distinta a la que se analiza en el asunto de origen, lo cierto era que el acuerdo recurrido no causaba perjuicio a las partes porque no se resolvió en definitiva el fondo de la instancia planteada ni definió, restringió o anuló en forma definitiva un derecho de las inconformes, pues sólo se determinó que el órgano colegiado carece de competencia para conocer de la demanda de amparo.

12. Preciso que lo anterior no impedía que una vez que el Juez de Distrito dictara sentencia en el juicio de amparo indirecto y las recurrentes interpusieran recurso de revisión contra la misma, dicho órgano colegiado, en su carácter de tribunal revisor, de ser el caso de que el juicio de amparo debió tramitarse en vía directa, pueda dejar sin efectos tal sentencia y avocarse al conocimiento del asunto en la vía uniinstancial.

13. Estimó que de considerar procedente la reclamación y resolverla de fondo, no tendría eficacia práctica alguna, porque en modo alguno existe perjuicio que reparar a través de tal medio de impugnación.

14. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** declaró infundado el recurso de reclamación 22/2019 y, en la parte que interesa, expuso lo siguiente:



**15.** Preciso que el auto recurrido fue emitido por el Magistrado presidente del órgano colegiado mencionado, en el sentido de que los actos reclamados no eran controvertibles mediante el juicio de amparo directo, ya que no consistían en una sentencia definitiva ni en una resolución que pusiera fin al juicio, sino que la vía para reclamarlos era la indirecta y, por ende, declinó su competencia a un Juzgado de Distrito.

**16.** Después de declarar infundados e inatendibles los agravios formulados en el recurso de reclamación, el órgano colegiado estimó que no era aplicable al caso el criterio que sustenta la jurisprudencia P./J. 2/2019 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2019196, intitulada: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", porque parte de un supuesto diferente al del asunto en estudio.

**17.** Explicó que aquel criterio jurisprudencial se suscitó entre un Tribunal Colegiado de Circuito que declaró carecer de competencia para conocer de un asunto y declinó el conocimiento del mismo a otro Tribunal Colegiado de Circuito, en caso de que éste no la aceptara, tal cuestión debe ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el conflicto competencial, el cual no está sujeto a la solicitud de alguna de las partes.

**18.** En cambio, en el caso en estudio, parte de la premisa de que el acuerdo recurrido fue dictado por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, en el que declaró carecer de competencia para conocer de una demanda de amparo porque consideró que la misma debió tramitarse por la vía indirecta, por lo que declinó el conocimiento de tal demanda a un Juez de Distrito, sin que éste pueda objetar ni rechazar la competencia declinada, de conformidad con los artículos 41 y 45 de la Ley de Amparo y, por ende, no puede generarse un conflicto competencial entre ellos.

**19.** Con base en las explicaciones anteriores, el órgano colegiado determinó que el recurso de reclamación sí procede contra el auto dictado por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado que declara que dicho órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de un asunto y declina el conocimiento del mismo a un Juez de Distrito.



20. Corrobora tal aseveración, el hecho de que en aras de respetar la garantía de seguridad jurídica y debido acceso a la justicia, correspondía al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito verificar que la decisión del Magistrado presidente de declinar la competencia se encontrara apegada a derecho, en el sentido de cerciorarse de que efectivamente el acto reclamado no era una resolución o sentencia en contra de la que proceda el juicio de amparo directo, sino uno de los controvertibles mediante la vía indirecta.

## VI. Existencia de la contradicción

21. Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

22. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

23. Sirven de sustento a lo anterior los criterios de las tesis P/J. 72/2010, P. XLVII/2009 y P./J. 3/2010 del Pleno de este Alto Tribunal, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, XXX y XXXI, agosto del 2010, julio del 2009 y febrero del 2010, con registros digitales: 164120, 166996 y 165306, páginas 7, 67 y 6, respectivamente, de rubros y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan ‘tesis contradictorias’, entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.’, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que ‘al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes’ se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en ‘diferencias’ fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que



pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

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



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

**24.** Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

**a)** Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

**b)** Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de





un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

**25.** Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

**26.** Por otro lado, no es obstáculo para que el Pleno de este Alto Tribunal se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno, con registro digital: 189998, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",<sup>2</sup> así como la tesis aislada P. L/94 también emitida por

<sup>2</sup> Tesis P./J. 27/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, con registro digital: 189998, cuyo contenido es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."



este Tribunal Pleno, con registro digital: 205420, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>3</sup>

27. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

### **VI.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo**

28. El Pleno de la Suprema Corte considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos diversos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

#### ***A. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 18/2018.***

29. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo directo contra la resolución dictada por el Magistrado de la Sala Civil Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la que aprobó el proyecto de participación y división de bienes que integran el caudal hereditario, sin pronunciarse sobre la adjudicación de los mismos a los herederos de los *de cujus*.

b) El Magistrado presidente declaró que el órgano jurisdiccional de su adscripción carecía de competencia para conocer de la demanda de amparo, pues los actos reclamados no eran una sentencia definitiva o una resolución

<sup>3</sup> Tesis P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con registro digital: 205420, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



que pusiera fin al juicio para efectos de su procedencia en la vía directa, sino que eran actos impugnables a través del amparo indirecto, por lo que declinó competencia para tal efecto al Juez de Distrito.

c) Inconforme con la decisión anterior, la parte quejosa interpuso recurso de reclamación.

**30.** El Pleno del Tribunal Colegiado declaró que el recurso de reclamación era improcedente, por las razones siguientes:

- Consideró aplicable lo expuesto en el criterio jurisprudencial P./J. 2/2019 (10a.), con registro digital: 2019196, intitulado: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", en el que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien el medio de impugnación mencionado es procedente contra acuerdos de trámite de los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, también lo cierto era que es improcedente contra los autos de presidencia en los que se declaren incompetentes para conocer y resolver una demanda de amparo o recurso.

- Para sustentar la aseveración anterior, explicó que en ese tipo de proveídos sólo se determina el órgano jurisdiccional que se considera competente para conocer y resolver el asunto, sin que ello irrogue a los promoventes o recurrentes agravio o perjuicio jurídico alguno, pues no se prejuzga sobre la materia de fondo del mismo ni se define un derecho o se les restringe o anula alguna prerrogativa en forma definitiva, lo cual sería necesario para que tuviera eficacia práctica la resolución que se llegue a dictar en la reclamación.

- Expuso que aunque el supuesto del criterio jurisprudencial mencionado es distinto al que se analiza en el asunto de origen, pues se refiere a la declaratoria de incompetencia entre Tribunales Colegiados de Circuito, lo cierto era que el acuerdo recurrido no causaba perjuicio a las partes porque no se resolvió en definitiva la instancia planteada ni definió, restringió o anuló en forma definitiva un derecho de las inconformes, pues sólo se determinó que el órgano colegiado carece de competencia para conocer de la demanda de amparo, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.



- Precisó que lo anterior no impedía que una vez que el Juez de Distrito dictara sentencia en el juicio de amparo indirecto y las recurrentes interpusieran recurso de revisión contra la misma, dicho órgano colegiado, en su carácter de tribunal revisor, de ser el caso de que el juicio de amparo debió tramitarse en vía directa, pueda dejar sin efectos tal sentencia y avocarse al conocimiento del asunto en la vía uniinstancial.

- Expuso que considerar procedente la reclamación y resolverla en el fondo no tendría eficacia práctica alguna porque no existe perjuicio que reparar a través de tal medio de impugnación.

***B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 22/2019.***

**31.** Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

**a)** Un particular promovió juicio de amparo directo contra la resolución dictada por la Primera Sala Colegiada Penal de Toluca, Estado de México, mediante la cual declaró fundado el recurso de revisión extraordinario interpuesto contra la sentencia condenatoria dictada en una causa penal.

**b)** El Magistrado presidente declaró que dicho órgano jurisdiccional carecía de competencia para conocer de la demanda de amparo, pues los actos reclamados no eran una sentencia definitiva o una resolución que pusiera fin al juicio para efectos de su procedencia en la vía directa, sino que eran actos impugnables a través del amparo indirecto, por lo que declinó competencia para tal efecto al Juez de Distrito.

**c)** Inconforme con la decisión anterior, el quejoso interpuso recurso de reclamación.

**32.** El Tribunal Colegiado determinó, en la parte conducente, que sí era procedente el recurso de reclamación contra el auto emitido por el Magistrado presidente, en el que declaró carecer de competencia para conocer de la demanda de amparo y declinó el conocimiento de la misma al Juez de Distrito, por las razones siguientes:

- Estimó que no era aplicable al caso lo sustentado en la jurisprudencia P./J. 2/2019 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, con registro digital: 2019196, intitulada: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", porque parte de un supuesto diferente al del asunto en estudio.

- Para sustentar tal aseveración, explicó que aquel criterio jurisprudencial se suscitó entre un Tribunal Colegiado de Circuito que declaró carecer de competencia para conocer de un asunto y declinó el conocimiento del mismo a otro Tribunal Colegiado de Circuito, en caso de que éste no la aceptara, tal cuestión debe ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el conflicto competencial, el cual no está sujeto a la solicitud de alguna de las partes.

- En cambio, en el caso en estudio, parte de la premisa de que el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito declaró carecer de competencia para conocer de una demanda de amparo porque consideró que la misma debió tramitarse por la vía indirecta y declinó el conocimiento de la misma a un Juez de Distrito, sin que éste pueda objetar ni rechazar la competencia declinada, de conformidad con los artículos 41 y 45 de la Ley de Amparo y, por ende, no puede generarse un conflicto competencial entre ellos.

- Precisado lo anterior, el órgano colegiado determinó que el recurso de reclamación sí procede contra el proveído de presidencia de un Tribunal Colegiado de Circuito mediante el cual declara que carece de competencia para conocer de un asunto y declina el conocimiento del mismo a un Juez de Distrito.

- Para corroborar tal aseveración, expuso que correspondía al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito verificar que la decisión del Magistrado presidente de declinar la competencia se encontrara apegada a derecho, en el sentido de cerciorarse de que efectivamente el acto reclamado no era una resolución o sentencia en contra de la que proceda el juicio de amparo directo, sino uno de los controvertibles mediante la vía indirecta, lo anterior en observancia a la garantía de seguridad jurídica y debido acceso a la justicia.

## **VI.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

**33.** Este Tribunal Pleno considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos órganos jurisdiccionales utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos.



**34.** En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes examinaron **si es procedente o no el recurso de reclamación contra el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el que declara carecer de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito.**

**35.** Lo anterior es así, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito determinó que era improcedente el recurso de reclamación contra el auto emitido por el Magistrado presidente, en el que declaró que dicho órgano jurisdiccional carecía de competencia para conocer de la demanda de amparo, pues estimó que debió tramitarse por la vía indirecta y, por ende, declinó la competencia del mismo a un Juez de Distrito; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito sostuvo que sí procede la reclamación contra ese tipo de actuaciones.

**36.** Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que el Pleno de este Alto Tribunal determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

**VI.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de tesis.**

**37.** De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia consistente en determinar **si es procedente o no el recurso de reclamación contra el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que declara carecer de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito.**

**38.** En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción consiste en: **¿es procedente o no el recurso de reclamación contra el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribu-**



nal Colegiado de Circuito en el que declara carecer de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito? De la respuesta a esta interrogante se resolverá, igualmente, la aplicabilidad de la jurisprudencia P./J. 2/2019 (10a.).

### VII. Criterio que debe prevalecer

39. Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, conviene traer a colación el contenido del artículo 104 de la Ley de Amparo:

**"Artículo 104.** El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."

40. De la disposición legal transcrita se advierte, en la parte que interesa, que el recurso de reclamación es un medio de impugnación contra los *acuerdos de trámite* dictados, entre otros, por el *Magistrado presidente* del Tribunal Colegiado de Circuito.

41. Al respecto, conviene tener presente que al resolver la contradicción de tesis 131/2016-PL, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que el objeto del recurso de reclamación consiste en que la parte inconforme con la determinación adoptada en un acuerdo de trámite, cuyo análisis se solicita por estimarlo incorrecto o contrario a derecho, obtenga su revocación o modificación, a efecto de que el órgano colegiado arribe a una conclusión diversa mediante un nuevo examen de la decisión adoptada por uno de los integrantes del tribunal, en particular, por su presidente.

42. Se precisó que conforme a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, para la procedencia de dicho recurso, deben satisfacerse dos *requisitos formales* ineludibles:



1) Tratarse de un *acuerdo de trámite*; y,

2) Dicho acuerdo sea *dictado*, entre otros, por el *presidente* del Tribunal Colegiado de Circuito.

43. A efecto de explicar en qué consiste el primero de los requisitos mencionados, se estima oportuno traer a colación el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad con su artículo 2o., el cual establece lo siguiente sobre las resoluciones judiciales:

"**Artículo 220.** Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencia, cuando decidan el fondo del asunto."

44. La disposición legal transcrita reconoce tres tipos de resoluciones judiciales:

a) Decretos: son las que se refieren a *simples determinaciones de trámite*.

b) Autos: las que deciden cualquier punto dentro del negocio.

c) Sentencias: las que resuelven el fondo del asunto.

45. En relación con lo anterior, también al resolver la contradicción de tesis 131/2016-PL, este Tribunal Pleno determinó que la clasificación de tales resoluciones judiciales depende de los aspectos secundarios o sustanciales del procedimiento que resuelvan.

46. En el caso en estudio interesan las determinaciones de trámite o *decretos*, por lo que para explicar en qué consisten es necesario acudir a lo establecido por el Diccionario de la Real Academia Española, en el que el término "trámite" significa "*cada uno de los pasos y diligencias que hay que recorrer en un asunto hasta su conclusión*".

47. De acuerdo con el Diccionario Procesal Civil del autor Eduardo Pallares, el "*trámite judicial*" se define como "*las formas y las actuaciones concretas que*





*constituyen el proceso y que exige la ley como una garantía otorgada a las partes para que puedan ejercitar dentro de ellos su defensa judicial. También han sido definidos como los diversos actos judiciales que integran el proceso".*

**48.** En la contradicción de tesis mencionada, el Pleno de este Alto Tribunal estableció que por "*acuerdo de trámite*" debe entenderse aquellas determinaciones judiciales necesarias para llevar a cabo la sustanciación del proceso en el juicio, los cuales no contienen un pronunciamiento sobre el fondo del asunto ni deciden sobre algún punto dentro del negocio, sino que son decisiones necesarias respecto a la actuación de las partes, para poder llevar el procedimiento hasta su resolución.

**49.** Se estimó que dentro de las determinaciones de trámite quedan comprendidos los "*acuerdos judiciales*", que consisten en los pronunciamientos de los Jueces y tribunales en virtud de los cuales emiten determinaciones de trámite o resuelven cuestiones secundarias planteadas por las partes (excluyéndose de este concepto las sentencias interlocutorias y las definitivas), impulsando el procedimiento hasta ponerlo en estado de sentencia.

**50.** Adicional a los requisitos formales mencionados, este Tribunal Pleno consideró que es menester que el auto o proveído que se pretenda recurrir cumpla con un *aspecto material* para que proceda el recurso de reclamación, consistente en que tal actuación ocasione un perjuicio o agravio a las partes, ya sea porque en él se defina algún derecho, lo restrinja o lo anule, pues el objetivo que se persigue con tal medio de impugnación es que la parte inconforme con la determinación adoptada en el acuerdo de trámite, cuyo análisis solicita por estimarlo incorrecto o contrario a derecho, pero sobre todo, que le afecta, obtenga su revocación o modificación a efecto de que se arribe a una conclusión diversa mediante un nuevo examen de la decisión adoptada por uno de los integrantes del órgano, el cual puede ser total o parcial.

**51.** En efecto, este Tribunal Pleno consideró que no toda resolución de trámite es susceptible de combatirse a través del recurso de reclamación, pues aunque, formalmente, la Ley de Amparo sólo establece como requisitos de procedencia de tal recurso que se trate de un "*acuerdo de trámite*" y que sea dictado por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, adicionalmente a ello, como quedó precisado, es necesario que exista la posibilidad de materializar



los efectos de un posible pronunciamiento a favor de los intereses de la parte recurrente.

**52.** Lo anterior es así, pues dicho acuerdo de trámite necesariamente debe ocasionar un perjuicio en la esfera jurídica del solicitante, ya que de otra manera no tendría efecto práctico alguno su análisis ni se podría cumplir su finalidad de revocarlo o modificarlo de manera que beneficie a los intereses del recurrente, constituyendo únicamente una dilación innecesaria en el procedimiento del juicio de amparo, en tanto su estudio no impactaría la esfera jurídica del gobernado ni afectaría al transcurso del procedimiento.

**53.** Precisado lo anterior, es necesario dilucidar si el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el que declara que el órgano jurisdiccional de su adscripción carece de competencia por razón de la vía o grado para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto al Juez de Distrito, cumple con los requisitos tanto "formales" como "materiales" para que lo hagan controvertible a través del recurso de reclamación.

**54.** Este Tribunal Pleno considera que el proveído en comento sí cumple con los *requisitos formales* para controvertirlo mediante el medio de impugnación mencionado, en razón de que se refiere a una determinación judicial dictada por el *Magistrado presidente* de un Tribunal Colegiado de Circuito, en relación con la acción intentada por la parte quejosa para ponerla en estado de resolución, sin contener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto ni decidir sobre algún punto del negocio.

**55.** Precisado lo anterior, procede verificar si el acuerdo mencionado cumple el *aspecto material* para poder controvertirlo mediante el recurso de reclamación.

**56.** Para lograr tal propósito, conviene traer a colación el contenido del artículo 45 de la Ley de Amparo, que establece:

**"Artículo 45.** Cuando se reciba en un Tribunal Colegiado de Circuito una demanda que deba tramitarse en vía indirecta, declarará de plano carecer de competencia y la remitirá con sus anexos al órgano que estime competente. Si se trata de un órgano de su mismo circuito, éste conocerá del asunto sin que pueda objetar su competencia, salvo en el caso previsto en el artículo 49 de



esta ley; si el órgano designado no pertenece al mismo circuito, únicamente podrá plantear la competencia por razón del territorio o especialidad, en términos del artículo 48 de esta ley."

**57.** La disposición legal transcrita establece que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito reciba una demanda que deba tramitarse en vía indirecta, declarará carecer de competencia por razón de grado o vía y la remitirá con sus anexos al Juez de Distrito que estime competente, sin que este último pueda objetar la competencia declinada por su superior, excepto cuando el órgano designado no pertenezca al mismo circuito, pues en tal supuesto únicamente podrá plantear la competencia por razón del territorio o especialidad.

**58.** De lo anterior, cabe destacar que la determinación judicial que emita un Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado en la que declare carecer de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, decline el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito tiene efectos definitivos, en razón de que vincula de forma terminante a éste para conocer y resolver el asunto, sin que pueda rechazar u objetar la competencia declinada por su superior, de conformidad con el artículo 41 de la Ley de Amparo que establece:

**"Artículo 41. Ningún órgano jurisdiccional puede sostener competencia a su superior."**

**59.** En relación con lo anterior, conviene tener presente que en las tesis 1a./J. 47/2002<sup>4</sup> y 2a. CCXI/2001<sup>5</sup> de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia

<sup>4</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 47/2002 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 49, con registro digital: 186052, de rubro y texto siguientes "COMPETENCIA ENTRE JUECES DE DISTRITO. ÉSTOS NO PUEDEN OBJETAR LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN CUANTO A LA VÍA, PERO SÍ PUEDEN DECLINAR SU COMPETENCIA A FAVOR DE OTRO DE LA MISMA JERARQUÍA QUE ESTIMEN LEGALMENTE COMPETENTE POR RAZÓN DE TERRITORIO. De la interpretación armónica de lo previsto en el artículo 47, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido por los artículos 36, 49, 52 y 55 de la propia ley, así como de lo dispuesto en los acuerdos generales, y sus modificaciones, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito



de la Nación, así como en la tesis aislada<sup>6</sup> del Tribunal Pleno, se estableció que el impedimento del órgano jurisdiccional de objetar la competencia a su superior<sup>7</sup> se refiere cuando el superior del Juez de Distrito ya haya determinado que carece de competencia para conocer del asunto por razón de grado o vía y, por ende, corresponde conocer del mismo al juzgador federal, pues en el supuesto

y de los Juzgados de Distrito, se concluye que cuando un Juez de Distrito recibe por incompetencia un juicio de amparo de un Tribunal Colegiado de Circuito, no le está permitido objetar tal competencia en cuanto a la procedencia de la vía biinstancial determinada por el superior jerárquico, pero si dentro de la jurisdicción de ese tribunal existiesen varios juzgados con distinta jurisdicción territorial cada uno y el Juez designado por el órgano superior estima que, en razón del territorio, corresponde a otro Juez Federal conocer del asunto, aquél válidamente puede declinar su competencia, por territorio, a favor del que considere competente, sin que ello conlleve, de manera alguna, objetar la competencia designada por el citado tribunal, pues en este supuesto, el conflicto competencial, en caso de que se dé, se suscitara entre Jueces de la misma jerarquía."

<sup>5</sup> Tesis 2a. CCXI/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 41, con registro digital: 188429, que establece: "COMPETENCIA. NO SE UBICA DENTRO DEL SUPUESTO EN QUE ESTÁ PROHIBIDO PROMOVERLA POR EL JUEZ DE DISTRITO A UN SUPERIOR, SI AQUÉL ESTIMA QUE LA DEMANDA DE GARANTÍAS DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA DE AMPARO DIRECTO. Del análisis relacionado de lo dispuesto en los artículos 47, 49 y 55 de la Ley de Amparo, se desprende que el último de éstos no contiene una prohibición en el sentido de que el Juez de Distrito declare su incompetencia si estima que un Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto, dado que el numeral 49 citado permite tal hipótesis, cuando del examen de la demanda de garantías el Juez de Distrito advierta que se trata de un caso en el que el acto reclamado lo constituye alguno de los que señala el artículo 44 de la ley citada, sino que el impedimento a que alude el señalado numeral 55 se refiere al caso en que el superior del Juez Federal, con apoyo en el artículo 47 indicado, ya haya determinado que es incompetente para conocer del asunto y que corresponde conocer de él al juzgador, ya que si éste no la aceptara y devolviera los autos, estaría planteando a su superior una cuestión contenciosa de competencia, aspecto que sí prohíbe el referido artículo 55."

<sup>6</sup> Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXXII, Primera Parte, página 10, con registro digital: 257931, de rubro y texto siguientes: "JUZGADOS DE DISTRITO. REVISIÓN DE SUS ACTOS. COMPETENCIA. Son órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y a los que la Constitución General de la República y la ley reglamentaria de sus artículos 103 y 107 asignan jurisdicción para conocer del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. La relación de superioridad a inferioridad que guardan entre sí estos diversos órganos, queda precisada en dicha ley orgánica al asignarles su respectiva competencia en los grados en que conocen del juicio de amparo, que es materia de la exclusiva jurisdicción de un mismo Poder, el Judicial de la Federación, a cuya integración concurren todos los citados órganos. La superioridad a que alude el artículo 55 de la Ley de Amparo, por tanto, lo es por razón del grado en que se conoce del juicio de amparo, criterio que es independiente del seguido, por razones de división del trabajo, para limitar territorialmente la jurisdicción de cada órgano, o para su provisión en lo administrativo. O sea, que la Constitución y las leyes orgánicas del amparo y del



de que éste no la aceptara y devolviera los autos, estaría planteando a su superior una cuestión contenciosa de competencia, aspecto que se encuentra prohibido legalmente.

**60.** Cabe precisar que los criterios mencionados siguen vigentes, pues aunque se refieran a la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que como ha quedado precisado, la legislación actual sigue contemplando la prohibición de que ningún órgano jurisdiccional puede objetar la competencia que le haya sido declinada por su superior, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece.<sup>8</sup>

**61.** Además de lo expuesto, la determinación judicial en comento implica un cambio de vía en la promoción del juicio, lo que impondría a la promovente la obligación de cumplir con unos requisitos y una tramitación distintos, pues la demanda presentada como amparo directo, tendría que cumplir los requisitos y la tramitación del amparo indirecto ante el Juez de Distrito.

**62.** Con base en los anteriores razonamientos, si el acuerdo en estudio emitido por un Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito tiene efectos definitivos para el Juez de Distrito al que le declina competencia, así como que impone un cambio de vía a la promovente y, por ende, una carga a ésta de cumplir con requisitos distintos; entonces, este Tribunal Pleno considera

---

Poder Judicial precisan tres diversos órdenes de tribunales para el conocimiento del juicio constitucional, con diversa jerarquía según el grado y la materia. La división jurisdiccional por territorio, por otra parte, obliga a que la revisión de los actos de los Jueces de Distrito se encomiende a los Tribunales Colegiados en cuya circunscripción aquéllos queden comprendidos (no siendo del caso tratar de la revisión por la Suprema Corte en determinados asuntos), por lo cual sería ilegítima la que llevaran a cabo Tribunales Colegiados sin jurisdicción en el territorio de determinados Jueces, y el artículo 49 de la Ley de Amparo previene que siempre sea confirmada o revocada la decisión por la que algún Juez de Distrito se declare incompetente para conocer de amparo presentado ante él, cuando a su juicio corresponda a la Suprema Corte o a Tribunal Colegiado, sea que dicha decisión se adopte al presentarse la demanda, sea que resulte del informe previo o del justificado, lo cual bien puede acontecer en la audiencia constitucional."

<sup>7</sup> **Ley de Amparo abrogada**

"**Artículo 55.** Ningún Juez o tribunal podrá promover competencia a sus superiores."

<sup>8</sup> "**Sexto.** La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."



que ese tipo de determinaciones judiciales causa una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa.

**63.** En efecto, porque el Juez de Distrito no podrá objetar la determinación de su superior, aunado a que la misma no sería revisada de forma inmediata, pues habría que esperar hasta que el Juez de Distrito admita la demanda y dicte sentencia para que las partes interpongan el recurso de revisión en el cual hagan valer o el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del mismo advierta de oficio que el asunto debió tramitarse en la vía directa, después de un largo procedimiento, lo cual contravendría la finalidad del principio de seguridad jurídica, así como el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción<sup>9</sup> de los justi-

<sup>9</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 90/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 213, con registro digital: 2015595, de título, subtítulo y texto siguientes: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, <sup>1</sup> de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos



ciables, al impedirles obtener una impartición de justicia pronta y expedita, previstos por los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**64.** De lo expuesto, se determina que el acuerdo emitido por el Magistrado presidente, en el que declara que el órgano jurisdiccional de su adscripción carece de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito sí cumple con las condiciones materiales necesarias que permitan su impugnación mediante el recurso de reclamación.

**65.** En esas condiciones, al quedar cumplidos los requisitos formales y materiales mencionados, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que el recurso de reclamación sí es procedente contra ese tipo de acuerdos emitidos por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, con el objeto de que a través de la interposición de dicho medio de impugnación, el Pleno del órgano colegiado realice un nuevo análisis en el que pueda tomar una determinación distinta que beneficie al solicitante, lo anterior en observancia al principio de seguridad jurídica y al derecho de los justiciables a obtener una impartición de justicia pronta y expedita.

**66.** Cabe precisar que los razonamientos expuestos no contravienen el criterio establecido en las jurisprudencias P./J. 125/2000 y P./J. 2/2019 (10a.), con registros digitales: 190692 y 2019196, intituladas: "COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. EL HECHO DE QUE UNA DE LAS DECLARACIONES DE INCOMPETENCIA SEA DEL MAGISTRADO PRESIDENTE Y NO DEL ÓRGANO COLEGIADO EN PLENO, NO IMPIDE LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO."<sup>10</sup> y "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL IN-

---

de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

<sup>10</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 125/2000 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 XII, diciembre de 2000, página 9, con registro digital: 190692, de rubro y texto siguientes: "COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. EL HECHO DE QUE UNA DE LAS DECLARACIONES DE INCOMPETENCIA SEA DEL



TERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.",<sup>11</sup> respectivamente.

67. Para demostrar tal consideración, es oportuno precisar que en dichos criterios, el Tribunal Pleno estableció que el recurso de reclamación es improcedente contra el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribunal

MAGISTRADO PRESIDENTE Y NO DEL ÓRGANO COLEGIADO EN PLENO, NO IMPIDE LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO. Cuando se propone ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de un juicio de amparo directo, en el que una de las declaraciones de incompetencia fue emitida por el Magistrado presidente y no por el órgano colegiado en Pleno, ese hecho carece de relevancia para la resolución del conflicto y puede producirse ésta, pues si bien la ley establece que las mencionadas declaraciones deben emanar del órgano colegiado en Pleno y no sólo de su presidente, la inobservancia de ese principio no puede conducir a estimar inexistente la contienda, pues en aras de que la impartición de justicia sea pronta, la Suprema Corte debe resolver el conflicto aun ante la presencia de la referida violación de procedimiento, ya que con ello no se afectan los derechos de los justiciables; por el contrario, se les afectarían al postergar la resolución del asunto. Así, este Alto Tribunal puede conocer y resolver el conflicto de competencia, aun en la citada hipótesis, porque tiene potestad para dirimir los conflictos de competencia y radicarla incluso en un tribunal no contendiente, dado que la misma situación se presenta cuando se declara competente un tribunal que no ha participado en la contienda, que cuando esa declaratoria de incompetencia sólo fue emitida por un Magistrado presidente pues, en ambos casos, el órgano colegiado no tiene intervención en la decisión relativa. Por tales razones, este Tribunal Pleno se aparta de la tesis sustentada por su anterior integración, en que se apoyaron las anteriores Primera y Tercera Salas, para emitir las resoluciones materia de la presente denuncia, publicada en el último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Primera Parte, página sesenta y cuatro, cuyo rubro es 'COMPETENCIA, CONFLICTO DE, ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS. ES NECESARIO QUE SEA EL PLENO EL QUE ESTIME QUE EXISTE INCOMPETENCIA.'

<sup>11</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 2/2019 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 11, con registro digital: 2019196, de título, subtítulo y texto siguientes: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. En términos del artículo 104 de la Ley de Amparo, el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados, entre otros, por los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito. Adicionalmente, tratándose del aspecto material, es necesario que el proveído que se recurra ocasione un perjuicio o agravio a las partes, ya sea porque defina algún derecho, lo restrinja o lo anule. Ahora, este último requisito no se actualiza respecto del auto de presidencia que declara la incompetencia del Tribunal Colegiado de Circuito, porque no ocasiona un perjuicio con su emisión, pues sólo pone de manifiesto que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer del asunto y que lo enviará a otro que considere sí lo es, es decir, no define, restringe o anula algún derecho. Además, la competencia es un presupuesto básico que deben observar los órganos jurisdiccionales y, por tanto, el auto referido no tiene efectos definitivos, pues el órgano al que se declina podría no aceptarla e integrar un conflicto competencial, el cual no está sujeto a la solicitud de alguna de las partes, que debe definir la Suprema Corte de Justicia de la Nación."





Colegiado de Circuito mediante el cual declara carecer de competencia (por materia o por territorio) para conocer de un asunto y declina el conocimiento a otro Tribunal Colegiado, esto es, a otro órgano jurisdiccional del mismo rango, sin que tal determinación judicial cause una afectación o perjuicio a la esfera jurídica de las partes, pues en caso de que este último no la acepte, podrá tramitar el conflicto competencial entre ambos órganos jurisdiccionales, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizará tal determinación, sin que impida la resolución de dicho conflicto el hecho de que en la contienda en comento participe el presidente de un órgano colegiado y no el Pleno del mismo.

**68.** Lo anterior demuestra que los criterios jurisprudenciales citados parten de supuestos distintos al aquí planteado, pues se refieren al acuerdo emitido por el presidente de un Tribunal Colegiado que declina competencia (por materia o territorio) a otro órgano jurisdiccional del mismo rango para que conozca de un asunto, el que de no aceptarla, podrá tramitar un conflicto competencial, el cual será resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; mientras que en el caso en estudio, en el acuerdo de presidencia del Tribunal Colegiado se declinó la competencia (por grado o vía) de una demanda de amparo a un órgano jurisdicción de inferior rango, el que tiene prohibido rechazarla u objetarla, pues existe impedimento legal de iniciar una contienda competencial con su superior, por lo que tal determinación no sería revisada inmediatamente y dejaría a las partes en estado de indefensión.

**69.** En este orden de ideas, cabe precisar que las consideraciones que sustentan esta contradicción de tesis no afectan las situaciones jurídicas concretas de los recursos de reclamación que dieron origen a la presente contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 226, último párrafo,<sup>12</sup> de la Ley de Amparo.

**70.** En atención a los razonamientos expuestos, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la siguiente tesis:

RECURSO DE RECLAMACIÓN. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIR-

<sup>12</sup> **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ... La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



CUITO EN EL QUE DECLARA QUE DICHO ÓRGANO CARECE DE COMPETENCIA POR RAZÓN DE GRADO O VÍA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO Y, POR ENDE, DECLINA EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO A UN JUEZ DE DISTRITO.

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes, al analizar si procede el recurso de reclamación contra el acuerdo emitido por el Magistrado Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el que declara que dicho órgano carece de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito, llegaron a conclusiones contrarias.

Criterio jurídico: Es procedente el recurso de reclamación contra el acuerdo emitido por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que declara que dicho órgano carece de competencia por razón de grado o vía para conocer de una demanda de amparo y, por ende, declina el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito.

Justificación: El proveído mencionado cumple los requisitos formales para la procedencia del recurso de reclamación previstos en el artículo 104 de la Ley de Amparo, porque se refiere a una determinación judicial de trámite dictada por un Magistrado presidente en relación con la acción intentada por la parte quejosa, sin contener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto ni decidir sobre algún punto del negocio. Además, tal proveído cumple con el requisito material, es decir, causa una afectación a la esfera jurídica de la quejosa por el hecho de que tiene efectos definitivos, en razón de que vincula de forma terminante al Juez de Distrito para conocer y resolver el asunto, sin que éste pueda rechazar u objetar la competencia declinada por su superior, de conformidad con el artículo 41 de la Ley de Amparo, aunado a que la misma impone un cambio de vía con requisitos y tramitación distintos que cumplir, lo cual no sería revisado de forma inmediata, pues habría que esperar hasta que el Juez de Distrito dicte sentencia para que las partes interpongan el recurso de revisión, en el cual hagan valer o el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del mismo advierta de oficio, que el asunto debió tramitarse en la vía directa, después de un largo procedimiento, lo cual contravendría la finalidad del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental a una impartición de justicia pronta y expedita. En esas condiciones, se arriba a la convicción de que el recurso de reclamación es procedente contra ese tipo de acuerdos emitidos por



el Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, con el objeto de que a través de la interposición de dicho medio de impugnación, el Pleno del órgano colegiado realice un nuevo análisis en el que pueda tomar una determinación distinta que beneficie al solicitante, lo anterior en observancia al principio de seguridad jurídica y al derecho fundamental de los justiciables a obtener una impartición de justicia pronta y expedita, previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

71. Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 18/2018, y por el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 22/2019.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

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

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

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

### En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI



relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 7, con número de registro digital: 2022608.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) y P./J. 2/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas, respectivamente.



## RECUSACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA GARANTÍA EXIGIDA PARA SU TRÁMITE EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 568/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 20 DE AGOSTO DE 2020. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN VOTÓ EN CONTRA DE LAS CONSIDERACIONES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS A. GUDIÑO CICERO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día veinte de agosto de dos mil veinte.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante envío con número de folio electrónico 88232/2019 remitido a través del MINTERSCJN por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registrado con el número de folio **82357-MINTERSCJN** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Magistrado presidente del citado órgano colegiado denuncia la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el órgano que preside, al resolver el impedimento 15/2019 y los criterios emitidos por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito,



al resolver los recursos de reclamación 11/2018, 26/2018, 27/2018, 13/2019 y 20/2019 de los que derivó la tesis III.6o.A. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "RECU-SACIÓN EN EL AMPARO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL PREVEER QUE EL SOLICITANTE DEBE EXHIBIR UN BILLETE DE DEPÓSITO POR EL MONTO MÁXIMO DE LA MULTA QUE SE LE PUDIERA IMPONER EN CASO DE RESULTAR INFUNDADA, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS.", y similares consideraciones sostuvo el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Ad-ministrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de reclamación 16/2018, 22/2018, 26/2018, 28/2018 y 33/2018, que dieron origen a la tesis «III.7o.A. J/2 (10a.)»: "RECUSACIÓN EN EL AMPARO. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA EXIJA UNA GARANTÍA PARA SU TRÁMITE, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de ocho de ene-ro de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis, y ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis número **568/2019**.

En el mismo proveído se solicitó a las Presidencias de los Tribunales Colegia-dos Sexto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito remi-tieran, por conducto del MINTERSCJN, versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias relativas a los recursos de recla-mación 11/2018, 26/2018, 27/2018, 13/2019 y 20/2019; además de los diversos 16/2018, 22/2018, 26/2018, 28/2018 y 33/2018, respectivamente, así como el proveído en el que informaran si el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o aban-donado, además de señalar las razones que sustentaran las consideraciones respectivas y, en su caso, el envío electrónico del nuevo criterio.

Además, se ordenó el envío de los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Integración del asunto.** Mediante acuerdo de seis de febre-ro de dos mil veinte, signado por el presidente de esta Suprema Corte de Justi-cia de la Nación, en atención al cumplimiento dado a lo ordenado en el auto de



admisión, se tuvo por debidamente integrada la presente contradicción de tesis, y se ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, designado ponente en el presente asunto.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Ello es así, en virtud de que los Tribunales Colegiados desarrollaron un ejercicio interpretativo en materias diferentes, por un lado, el Tribunal Colegiado denunciante está especializado en asuntos de naturaleza civil; mientras que los contendientes, ejercen su competencia en materia administrativa, aunado a que el punto de contradicción determinaría el pronunciamiento en materia común.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de rubro: "COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS."<sup>1</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI SE SUSCITA EN AMPAROS

<sup>1</sup> Novena Época, registro: 192772, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, materia común, tesis P./J. 136/99, página 5, de texto: "El artículo 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente a partir del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cinco, no debe interpretarse en el sentido de que la competencia de cada una de las Salas de la Suprema Corte para conocer de las denuncias de contradicción de tesis que en amparos sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, debe determinarse atendiendo a la materia del amparo, sino que debe hacerse en relación con los criterios que entran en contradicción al resolverse. Por razones de la especialidad, compete a las Salas conocer de las contradicciones cuando ambos criterios encontrados se sustentan sobre temas de su especialidad, pero no cuando se establezcan criterios contradictorios sobre otra clase de cuestiones, aunque se den en amparos cuyas materias les compete. Si los criterios en contradicción no caen dentro de la misma competencia especializada de la Sala, sino que se refieren a la materia común, la especialidad de la Sala no justifica la competencia para conocer de estas contradicciones, además de que se abriría la posibilidad de una nueva contradicción entre los criterios que, al respecto, llegaran a sustentar las Salas al resolverlas, con lo que no se superaría la inseguridad jurídica que trata de resolverse mediante la denuncia de contradicción. Por ello, de conformidad



EN MATERIAS DIFERENTES, CORRESPONDE CONOCER DE ELLA AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA."<sup>2</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por el Magistrado presidente del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

I. Criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, quien conoció de los **impedimentos 14/2019 y 15/2019**, respectivamente, mismos que fueron resueltos en identidad de consideraciones, las cuales son, en la parte que interesa, las siguientes:

- Consideró que el artículo 59 de la Ley de Amparo, en la porción que establece que de no exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infun-

---

con lo previsto por el artículo 10, fracción VIII, de la ley orgánica citada, corresponde al Pleno de la Suprema Corte conocer y resolver las contradicciones de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito sobre cuestiones que 'no sean de la competencia exclusiva de las Salas'."

<sup>2</sup> Tesis CXX/90, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, registro: 207088, de la extinta Tercera Sala, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, materia común, página 153, cuyo texto establece: "Si la posible contradicción de tesis emana de amparos en materias diversas, corresponde conocer de ella al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno de cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas de la misma por disposición expresa de la ley. Esto es así, pues, por ejemplo, el artículo 26, fracción XI, del ordenamiento legal invocado, establece que corresponde conocer a la Tercera Sala de la resolución de contradicciones entre tesis que en amparos en materia civil sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito; es decir, de contradicciones entre tesis sustentadas en amparos en una sola materia."





dada la recusación, y ésta se desechara de plano vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente genérica de acceso a la justicia.

- Sostuvo que si el artículo 59 de la Ley de Amparo, en la porción que se analiza únicamente estableciera la imposición de la multa para el caso de que la recusación se declarara infundada –sin exigir la garantía de esa multa– sería patente la vulneración al acceso a la justicia, al resultar claro que su establecimiento desalienta e inhibe la recusación, es decir, restringe de manera indebida el derecho fundamental de pedir justicia, sobre todo cuando lo que se rebate es la imparcialidad del Juez.

- Hizo énfasis a que el establecimiento de multa ante el resultado de la resolución de la recusación, **condiciona en forma injustificada el acceso a la justicia**, pues la multa constituye una traba innecesaria entre los gobernados y los tribunales para acceder a plantear una pretensión de inconformidad.

- La multa establecida en el artículo 59 de la Ley de Amparo, atiende al sentido en que sea resuelto en lo material el recurso, es decir, al analizarlo no en su procedencia sino en el fondo, pues el derecho de acceso a la justicia tiene como finalidad que a través de un proceso se decida sobre la pretensión que el gobernado plantea ante los tribunales; en el caso de la recusación, que ésta se califique de fondo.

- Consideró que si la finalidad del derecho de acceso a la justicia es que se decida una pretensión planteada ante los tribunales en un proceso, y si se condiciona el resultado de éste a la imposición de una multa, **es claro que se obstaculiza el acceso a la jurisdicción**.

- Agregó que de establecerse un requisito o condición para acceder a la justicia, éste debe resultar razonable o proporcional con los fines que lícitamente persiga el legislador, pero que, sin embargo, la imposición de multa para quien accede a la justicia, en el particular, para el recusante, en el caso que la recusación resulte infundada, **no puede tener un fin razonable**, como pudiera ser que el acceso a la justicia sea de manera pronta y expedita, toda vez que imponer multa por resultar infundada la recusación no atiende a desalentar la formulación de impedimentos improcedentes, sino a cuestiones de fondo.



• Sostuvo que al establecer el requisito de procedencia consistente en exhibir billete de depósito para garantizar el pago de la multa, el legislador lo que pretendidamente buscó fue **desincentivar la promoción de recusaciones cuyo único fin fuera retardar el procedimiento constitucional**.

• Afirmó que supeditar el análisis de fondo de la recusación a la satisfacción de una garantía constituye un requisito desproporcionado y excesivo.

• Consideró que la exhibición previa del billete de depósito no constituye un requisito de procedencia razonable y respetuoso del acceso a la justicia.

• Adujo que el no garantizar el pago de la posible multa en el trámite de la recusación de ninguna manera imposibilita que el órgano jurisdiccional dicte una resolución de fondo, ni beneficia a la contraparte de quien lo formuló porque ese dinero, en su caso, se irá al Fondo para la Administración de Justicia.

• Agregó que el artículo 59 de la Ley de Amparo es inconstitucional, en la parte que establece la imposición de la multa para el caso de que la recusación se declare infundada.

• Consideró que el artículo 59 de la Ley de Amparo **vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente concreta de "justicia imparcial"**, en la porción que establece que de no exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación, ésta se desechará de plano.

• Que para dimensionar la importancia de la imparcialidad judicial se debe recordar que dicho principio ha sido objeto de un gran desarrollo por parte del derecho internacional de los derechos humanos, dentro del cual destacan las aportaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya fuerza vinculante en México las hace un referente obligado en la materia, las del Comité de Derechos Humanos y las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

• Hizo énfasis en que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la actuación oficiosa de las y los juzgadores al recabar pruebas para esclarecer la verdad no vulnera la garantía de imparcialidad, ello en



atención a las tesis «1a./J. 104/2012 (10a.), 1a. XCIX/2011 (9a.) y 1a. CCVII/2009», de rubros: "PRUEBA TESTIMONIAL. EL ARTÍCULO 245 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD.", "GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD. EL ARTÍCULO 124 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA LA." y "DILIGENCIAS PROBATORIAS, LOS ARTÍCULOS 180 Y 206 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, QUE FACULTAN A LOS TRIBUNALES PARA DECRETAR SU PRÁCTICA, REPETICIÓN O AMPLIACIÓN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD JUDICIAL."

- Agregó que la recusación constituye un instrumento procesal de gran relevancia para la tutela del derecho a ser juzgado por un órgano imparcial e independiente, aunque sin llegar a confundirse con el derecho mismo.

- Citó como aplicable la tesis «1a. CCVIII/2018 (10a.)», de título y subtítulo: "IMPARCIALIDAD JUDICIAL. SU CONTENIDO, DIMENSIONES Y PRUEBA.", así como también la «2a./J. 139/2019 (10a.)», de título y subtítulo: "RECUSACIÓN DE LOS JUZGADORES DE AMPARO. CUANDO SE DESECHA DE PLANO POR NO ACREDITARSE LA INSOLVENCIA ECONÓMICA PARA EXHIBIR LA GARANTÍA RESPECTIVA, NO PRECLUYE EL DERECHO DEL RECUSANTE A PLANTEARLA.". Respecto de la cual consideró conveniente transcribir parte de la ejecutoria que generó dicha tesis, la cual es del tenor literal siguiente:

"Ahora bien, la Ley de Amparo regula los impedimentos, excusas y recusaciones en el capítulo VI de su título primero, conformado de los artículos 51 al 60, de los cuales el numeral 59 establece los requisitos de procedencia de la recusación de un juzgador de amparo, siendo los siguientes:

"a) El escrito respectivo debe contener la manifestación bajo protesta de decir verdad de los hechos que la fundamenten.

"b) Acompañarse el billete de depósito que garantice el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación; salvo que se alegue insolvencia, caso en el cual el órgano jurisdiccional calificará esa manifestación y podrá exigir una garantía menor o prescindir de su exhibición.



"La consecuencia o sanción procesal de no observar esos requisitos, es que la recusación se deseche de plano, con la salvedad de que, respecto al requisito identificado bajo el inciso b), se alegue insolvencia, hipótesis en la cual el órgano jurisdiccional la calificará y, en su caso, podrá exigir garantía por el importe mínimo de la multa, o bien, exentar de su exhibición.

"Relacionado con lo anterior, el artículo 250 de la Ley de Amparo, es expreso en disponer que cuando el órgano jurisdiccional que deseche o desestime una recusación advierta que existan elementos suficientes que demuestren que su promoción se dirigió a entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, se impondrá multa de treinta a trescientos días de salario.

"De lo expuesto, se considera que no se pierde, extingue o consume la facultad procesal de plantear la recusación de los juzgadores de amparo, cuando se desecha de plano por no haberse acreditado la insolvencia económica para exhibir la garantía consistente en el billete de depósito por el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en el caso de declararse infundada la recusación.

"Ello, toda vez que no existe un pronunciamiento que haya dilucidado que en el caso específico se actualiza o no alguna de las hipótesis de impedimento previstas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, es decir, no hay una calificación de fondo de la recusación, por lo que subsiste la vertiente de imparcialidad del derecho de acceso a la justicia establecido en los artículos 17 de la Constitución General y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que, como lo ha sostenido esta Segunda Sala, debe partirse de que la función jurisdiccional del Estado es única y, por tanto, todos los juzgadores deben no solamente estar capacitados para resolver los litigios sometidos a su conocimiento, sino ser aptos para emitir una decisión objetiva que satisfaga el derecho de acceso a la justicia.

"Esto es, **al no encontrarse definida la actualización de alguna causa de impedimento, prevalece, por encima de aspectos meramente procesales, el derecho sustantivo a una justicia imparcial, como condición esencial de la función jurisdiccional, lo que lleva a la exigencia de garantizar que las resoluciones atiendan solamente criterios jurídicos y no a la inclinación subjetiva del juzgador de favorecer a alguna de las partes, sea la razón que sea.**



"Lo anterior es así, máxime si se tiene en cuenta que la propia Ley de Amparo en su artículo 250 sanciona a quienes planteen una recusación encaminada a entorpecer o dilatar el procedimiento, es decir, la sanción procesal de promover una recusación con esos fines es la imposición de una multa que va de treinta a trescientos días de salario, lo cual contribuye a inhibir las prácticas dilatorias, pero no que se considere precluido el derecho procesal a hacerla valer, pues, como se dijo, subsiste sobre el particular el derecho a una impartición de justicia imparcial.

"En tal contexto, es dable concluir que no precluye el derecho a recusar a los juzgadores de amparo, cuando se desecha de plano una recusación por no acreditarse la insolvencia económica para exhibir la garantía respectiva." (Énfasis añadido)

- Argumentó que las consideraciones anteriores dan sentido a la afirmación de que la porción analizada del artículo 59 de la Ley de Amparo contraviene la vertiente de imparcialidad del derecho de acceso a la justicia debido a que supone el reconocimiento expreso por parte de una de las Salas del Más Alto Tribunal, de que toda recusación para colmar su propósito se resolverá de fondo, en beneficio de las partes, de la dignidad del Juez y de la confiabilidad del sistema jurídico.

- Agregó que tales consideraciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen un reconocimiento claro de que cualquier requisito que obstaculice o impida que una recusación se resuelva en el fondo –como lo es lo relativo a la exhibición del billete de depósito– vulnera el derecho sustantivo a una justicia imparcial. Además, el cumplimiento de la exhibición del billete de depósito no es indispensable para la imposición de la multa contemplada en el artículo 250 de la Ley de Amparo y ésta podría imponerse aunque no estuviera garantizada.

- El aspecto meramente procesal a que se refiere la Segunda Sala, no es la reiterada oportunidad de plantear la recusación, con el referido límite temporal, sino que dicha expresión debe entenderse referida a la exhibición del billete de depósito, el cual debido a que transgrede el derecho de acceso a la justicia, no debe ser exigido.



- Hizo referencia a lo dispuesto en el artículo 50 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que establece: "Artículo 50. Interpuesta la recusación, no podrá la parte alzarla en ningún tiempo, ni variar la causa, a menos de que sea superveniente." y cita los siguientes criterios de rubros: "IMPEDIMENTOS, DESISTIMIENTO IMPROCEDENTE DE LOS." e «4a. XIII/91» "IMPEDIMENTO. EN JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE EL DESISTIMIENTO."

## **II. Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 20/2019.**

La presente contradicción de tesis se denunció respecto del criterio expuesto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los impedimentos **15/2019** y **14/2019**, respectivamente, y los criterios emitidos por el Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

En lo que respecta a los criterios emitidos por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en los recursos de reclamación 11/2018, 26/2018, 27/2018, 13/2019 y 20/2019, que dieron origen a la tesis III.6o.A. J/1 (10a.), de título y subtítulo siguiente: "RECUSACIÓN EN EL AMPARO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL PREVER QUE EL SOLICITANTE DEBE EXHIBIR UN BILLETE DE DEPÓSITO POR EL MONTO MÁXIMO DE LA MULTA QUE SE LE PUDIERA IMPONER EN CASO DE RESULTAR INFUNDADA, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS.", las consideraciones a las que arribó dicho Tribunal Colegiado fueron esencialmente iguales y a continuación se exponen en la parte que interesa:

- En los agravios se controvierte lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Amparo, mismo que prevé la figura de la recusación como medio legal a través del cual las partes en el juicio de amparo tienen oportunidad de pedir a uno o más de los titulares de un órgano jurisdiccional, según se trate, que proceda a rehusar o rechazar el conocimiento y resolución de un asunto determinado por considerar actualizada alguna de las hipótesis de impedimento, ello de conformidad con los numerales 51 y 52 de la Ley de Amparo, todo esto en aras de garantizar el derecho a la imparcialidad.



- El precepto señala los requisitos por satisfacer al elaborar la solicitud de recusación, para lo cual el solicitante debe proceder de la forma siguiente:

- a) Manifiestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos en los cuales se funda la recusación; y,

- b) Exhibir billete de depósito, cuyo monto debe cubrir la cantidad correspondiente a la sanción máxima de la multa por imponer en el supuesto de llegar a calificarse de infundada esa recusación.

- Agregó que la norma indica el deber de cumplir con tales requisitos, pues en caso de no satisfacerlos el efecto consecuente, señalado de forma expresa, es desechar de plano la solicitud.

- Después, el mismo precepto prevé como salvedad el hecho de alegarse insolvencia para cumplir con el segundo de los requisitos relativo a la exhibición del billete de depósito bajo las condiciones requeridas.

- En esa hipótesis de excepción a la regla, el legislador facultó al órgano jurisdiccional para proceder a la calificación de la garantía, medio a través del cual la cantidad requerida podrá ser reducida, e incluso llegar al monto mínimo o, en su caso, se podrá determinar la exención de esa garantía, todo ello según la evaluación que se lleve a cabo del caso concreto.

- Adujo que la estructura de la norma es imperativa en tanto exige al gobernado a cumplir con la condición de exponer los hechos bajo protesta de decir verdad y exhibir la garantía en los términos descritos, so pena de desechar la solicitud.

- Por tanto, dicha condición se debe evaluar por el órgano jurisdiccional a quien compete conocer y resolver la recusación, pues éste determinará si el promovente satisfizo o no tal exigencia.

- Agregó que la exhibición del billete de depósito es un requisito por cumplir para dar trámite a la solicitud de recusación o, desde otra perspectiva, se erige como una condición para acceder al análisis de la recusación propuesta,



es decir, no basta con recusar a uno o más juzgadores para proceder al estudio de los hechos en los cuales se funde el recusante, sino que de manera adicional se debe garantizar la multa en los términos indicados.

- El artículo 59 llama la atención al recusante para que se conduzca con apego al valor de la verdad, sin maquinaciones y su aporte de hechos debe ser justificado con méritos suficientes para ser evaluados.

- Consideró que la exigencia de garantía sí se justifica en la medida de constituir un medio que permite concientizar al promovente de la recusación para exponer hechos éticamente válidos y ausentes de una generación preconcebida con ánimo de obtener un beneficio indebido para excluir de conocer y resolver del asunto a un órgano jurisdiccional determinado; además, permite evitar dilaciones innecesarias para hacer efectiva la sanción en caso de concluirse en la acreditación de haberse promovido la recusación con hechos indebidos, por tanto, el fin del precepto justifica la condición para acceder al trámite de la recusación y, en ese sentido, la finalidad es constitucionalmente válida, esto aun cuando el trámite de la recusación se condicione en su trámite inicial.

- Estimó conveniente sustentar sus consideraciones en las tesis «1a. CCLXIII/2016 (10a.) y 1a. CCLXV/2016 (10a.)» de títulos y subtítulos: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL." y "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

- Se desechó de plano la solicitud de recusación con apoyo, entre otros, en el artículo 59 de la Ley de Amparo y, después, el auto por el que se desechó se impugnó vía recurso de reclamación en el cual se propuso la inconstitucionalidad de dicho artículo. Calificó el estudio de los agravios como procedente en la medida que la consecuencia jurídica reglada en dicha norma se proyectó en la esfera legal del impetrante de amparo, en la medida de haberse destacado que dado su omisión de cumplir con uno de los requisitos consistente en la exhibición del billete de depósito cuyo monto cubriese el importe relativo a la cantidad máxima por concepto de multa que se pudiese imponer en caso de ser infundada la recusación, **el resultado jurídico fue desecharla de plano.** Para ello citó





la tesis «1a. XLVI/2016 (10a.)» de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. CONSTITUYE EL MEDIO IDÓNEO PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO PARA IMPUGNAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE UN ARTÍCULO DE ESE ORDENAMIENTO APLICADO DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO EN LA VÍA DIRECTA."

- Calificó los agravios como **infundados** y para justificar lo razonable de la condición prevista por la norma atendió a los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, mismos que consideró se encontraban cumplidos, y para ello citó las tesis «1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.)», de títulos y subtítulos: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." y "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

- Hizo referencia a que, contrario a lo argumentado por el inconforme, el auto de presidencia mediante el cual se desechó la recusación por omitir cumplir con el requisito de exhibir la garantía sí conserva el principio de congruencia con la previsión constitucional y la convencional, en la medida de erigirse sólo como una condición, en grado de molestia, para dar trámite a la solicitud de recusación.

- Determinó que tampoco impide el acceso a la tutela judicial efectiva porque la exhibición del billete de depósito genera únicamente la constitución de una garantía y no prejuzga sobre una conducta indebida del recusante ni tampoco adelanta que se hará acreedor a una sanción en términos del artículo 250 de la Ley de Amparo, de tal manera que una vez satisfecho el requisito y bajo las condiciones respecto al fin buscado por la norma, el promovente estará en condiciones de obtener una resolución justificada y con pleno acceso a la función judicial.

- Además agregó que la constitución de la garantía se exige en la fase inicial del trámite y no tiene como presupuesto la actualización de la multa, pues en caso de estar ante una conducta indebida y sancionable, el resolutor se concretará a hacerla efectiva cuando fuese procedente. Enfatizó que las tesis



«1a./J. 42/2007, 1a. LXXIV/2013 (10a.) y 1a./J. 90/2017 (10a.)», de títulos y subtítulos: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS." y "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.", no benefician al recurrente porque, en el caso, la norma impugnada supera el test de proporcionalidad como parámetro propuesto por éste y, a su vez, los derechos fundamentales referidos se realizan en su totalidad cuando el recusante se concientiza de la solicitud de recusación.

- Hizo referencia a que no es irrazonable ni desproporcionado lo previsto en el artículo 59, porque la exigencia de exhibir una garantía en forma previa a dar trámite a la recusación obedece a un fin constitucionalmente válido generador sólo de una condición, en grado de molestia, para proceder a la tramitación de la misma sin restar méritos al análisis que se llegase a realizar sobre la base de la recusación, pues si ésta se soporta en hechos justificados, entonces, la probabilidad de hacerla efectiva se eleva y ello depende de la postura asumida por el recusante en la medida de aportar hechos con apoyo en la realidad; asimismo, la exigencia de mérito de ninguna manera impide contar con un juzgador dotado de imparcialidad, ya que dicha garantía sólo busca dar trámite a solicitudes justificadas bajo los parámetros del numeral 59.

- Estimó que el artículo 59 de la Ley de Amparo, no genera afectación previa al patrimonio y que, antes de evaluar si es o no aplicable la sanción, en virtud de estar ante un acto de molestia que justifica la exigencia de la exhibición de la garantía como medio para concientizar al recusante al elevar su solicitud y en aras de evitar la promoción injustificada de recusaciones.

- Calificó como infundado lo afirmado en el sentido de que quien no pueda garantizar queda a expensas de un Juez cuya parcialidad fue controvertida, pero que ello es infundado para avalar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma, debido a que la propia norma estatuye salvedades cuando se acredite la imposibilidad de pago, además de que el simple hecho de controvertir la parcialidad de un juzgador no implica, por sí mismo, la justificación del



impedimento ya que éste se debe proponer con bases objetivas y sancionar por el órgano jurisdiccional correspondiente, cuyo trámite y resolución requiere la satisfacción de las condiciones previstas por el legislador.

- Hizo énfasis a que el artículo 59 de la Ley de Amparo resulta proporcional y es razonable, porque su interpretación permite advertir una finalidad justificada en tanto ninguna persona debe utilizar los recursos judiciales para obtener beneficios desleales, por eso, la exigencia de la garantía contribuye a inhibir esas conductas; de lo contrario la falta de la medida facilitaría el ejercicio arbitrario, irrazonable y desproporcionado de quien por su mera voluntad injustificada pretendiera excluir a un juzgador del conocimiento de un caso determinado.

- Consideró que las tesis «1a./J. 45/2015 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.), 1a./J. 42/2007, 1a. CCXCIV/2014 (10a.) y 1a./J. 84/2006», de títulos y subtítulos: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.", "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.", "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA." y "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.", no benefician al inconforme, porque el precepto en controversia sí supera el test de proporcionalidad y resulta racional por estar alineado con un fin justificado.

- Sostuvo que la interpretación sí aporta elementos suficientes para superar el test de proporcionalidad por contribuir a concientizar al justiciable a abstenerse de promover recusaciones injustificadas, arbitrarias y caprichosas con fines desleales. Así, la norma cumple el elemento relativo al estado de necesidad en tanto constitutivo del test de proporcionalidad, porque al concientizar al



recusante le permite prevenir una posible sanción si su voluntad llegara a tener una simple maquinación de hechos para lograr un fin indebido.

- Agregó que si el multicitado artículo 59 no prevé una alternativa diversa a la exigencia de garantía para quien se ostente como solvente y permitirle la promoción de la recusación sin garantía, **ello obedece a que el legislador no encontró otra opción cuya aplicación permitiere generar prevención y concientización al promovente** y, a su vez, que evitara llevar a cabo otros trámites para hacer efectiva la sanción por aplicar en el supuesto de llegar a acreditarse la promoción injustificada de la recusación; luego, el hecho de exigirse el monto máximo de la posible multa, de igual manera se justifica, porque de esa manera está garantizado el monto máximo y a partir de ahí se podrá evaluar si la infracción del promovente amerita la sanción por esa cantidad o por una menor, todo lo cual será materia de análisis del caso concreto.

- Advirtió que los artículos 59 y 250 configuran supuestos diferenciados, ya que el primero de ellos genera concientización en el recusante y le permite prevenir una sanción; mientras que el segundo se refiere al estudio de lo expuesto por el promovente para definir si se concretó o no la falta, por tanto, consideró inexacto el hecho de que se afirmara que el legislador tuvo opciones menos lesivas o de menor gravedad en cuanto la exigencia de la garantía, ya que la distinción de las hipótesis de esas disposiciones prevén momentos no comparables.

- Hizo énfasis a que la medida prevista en el numeral 59, al erigirse como una condición para dar trámite a la solicitud de recusación, tiene como efecto elevar el grado de consciencia del promovente para proponer una recusación objetiva, real y concreta cuyo fin sea lícito, por lo tanto, la exigencia de satisfacer ese requisito sólo se instituye como una molestia y no prejuzga ni implica que de forma necesaria la persona será sancionada, por lo que no se actualizan los calificativos de ser una medida lesiva, severa o muy grave, porque basta la simple exhibición de la garantía para concretar en plenitud los derechos de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva e imparcialidad, pues éstos tienen como presupuesto la lealtad en la presentación de las pretensiones de los justiciables por lo que dichas prerrogativas se garantizan cuando el recusante actúa con apego a la realidad.



- Manifestó que el artículo 59 de la Ley de Amparo supera el análisis de regularidad constitucional y convencional, sin ser necesario realizar un ejercicio de interpretación conforme y menos aún emprender un estudio para interpretarlo de alguna forma que permita evidenciar lo más favorable a la persona, pues dicho aspecto se satisface en la medida de permitir al recusante la posibilidad de prevenir la multa por imponer en el supuesto de presentar una solicitud con fines desleales.

- El requisito de exhibir la garantía sí se salva dado la justificación constitucional de su exigencia debido a que tiene como propósito un fin lícito y no se advierte razón para suprimir la condición de la exigencia de la garantía, debido a que su literalidad analizada a profundidad permite justificar su exigencia.

- Por otra parte sostuvo que el artículo 59 de la Ley de Amparo, no se sustenta en ninguna categoría que se califique con el grado de sospechosa en virtud de la ausencia de la discriminación por razones de solvencia económica, es decir, tal precepto no hace referencia expresa ni implícita a las categorías enunciadas en el artículo 1o., párrafo último constitucional, además de que tampoco se evidencian elementos discriminatorios en su texto.

- Manifestó que la salvedad contenida en el multicitado artículo en el sentido de permitir al promovente de la recusación exponer su imposibilidad de exhibir garantía, ya sea para obtener la reducción en el monto u obtener su exención total, no genera discriminación respecto de personas quienes son solventes, y que por esa condición no cuenten con otra opción para reducir la cantidad de dicha garantía o lograr su exención total o parcial, ya que la capacidad para contribuir con dicho requisito se actualiza en todo aquel quien pueda cubrir con el importe respectivo, sin distinción alguna y al margen de todo tipo de particularidades del sujeto.

- Por el hecho de ser solvente no se configura discriminación en las personas y no se impide el acceso efectivo a sus derechos debido a que el requisito de constituir garantías es un acto de molestia que una vez satisfecho permite dar trámite a la recusación y los derechos se respetan en su totalidad, por lo que si la solicitud para recusar a un juzgador se funda en hechos objetivos, el promovente no tendrá mayor inconveniente para presentar su pretensión, por el con-



trario, si conoce que su proceder es indebido, entonces sabrá de la sanción a la cual se hará acreedor.

- La exigencia de presentar la garantía por el monto máximo de la posible multa tiene justificación en la medida que permite concientizar al promovente y, en su caso, facilita la ejecución de la sanción que se llegara a configurar, ya que evita el inicio de trámites diversos tendentes a garantizar ese monto y después ejecutarlo, por lo que todo ello en su conjunto facilita la consecución del fin consistente en evitar recusaciones injustificadas.

- Consideró que si bien al momento de exigirse y de exhibir la garantía aún no se conoce si el caso amerita o no la imposición de la multa, ello no es motivo suficiente para demeritar la norma, ya que la sanción se determina en una fase posterior y en ésta debe estar garantizada para apegarse a la finalidad prevista por el legislador.

- El artículo 59 de la Ley de Amparo no prejuzga, pues la fase en la cual se ubica su contenido constituye un momento en el cual se desconoce cuál será el resultado de la recusación; por ello, si la norma supera el test de proporcionalidad al estar justificada su finalidad, entonces corresponderá al recusante definir su postura respecto a si presenta o no la recusación, lo cual dependerá de la veracidad y la objetividad de los hechos en los cuales la pueda sustentar.

### **III. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 28/2018.**

La presente contradicción de tesis se denunció respecto del criterio expuesto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los impedimentos **15/2019** y **14/2019**, respectivamente y los criterios emitidos por el Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

En lo que respecta a los criterios emitidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de reclamación 16/2018, 22/2018, 26/2018, 28/2018 y 33/2018 que dieron origen a la tesis III.7o.A. J/2 (10a.), de rubro (sic): "RECUSACIÓN EN EL AMPARO. EL HECHO



DE QUE EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA EXIJA UNA GARANTÍA PARA SU TRÁMITE, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", las consideraciones a las que arribó dicho Tribunal Colegiado fueron esencialmente iguales, y a continuación se exponen en la parte que interesa:

- Al examinar respecto a la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 59 de la Ley de Amparo consideró que se debe garantizar el importe de la multa que se podría imponer a quien promueva una recusación o impedimento en términos de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ya que dicho precepto no impide que el legislador prevea condiciones necesarias para el acceso a la justicia como la exhibición de garantías, fianzas o depósitos sino que, faculta para establecer requisitos de procedencia para acudir a los órganos jurisdiccionales y, en el caso concreto, la fianza exigida tiene una finalidad racional, como resulta el garantizar la sanción que en su caso proceda por la dilación injustificada del procedimiento y por aseverar una situación que haya puesto en duda la competencia subjetiva del juzgador y en algunas ocasiones, su propia integridad, lo que trae consigo, además, que no quede a la voluntad o capricho de las partes seleccionar el funcionario encargado de dirimir la controversia.

- El artículo 59 de la Ley de Amparo no lesiona el derecho a la administración de justicia ni tampoco condiciona el acceso a la justicia a un recurso judicial efectivo.

- Consideró que no existe impedimento para que el artículo 59 de la Ley de Amparo exija garantía como condicionante para la tramitación de la recusación, pues no se trata de un pago de estipendios al tribunal para resolver el procedimiento, sino que el objetivo consiste en garantizar el pago de la multa que pudiera imponerse a la promovente, en caso de que se acredite que la recusación tuvo como objeto entorpecer o dilatar el procedimiento, incluso, de no existir tales condiciones, la multa no se impondría y la garantía sería devuelta, posibilidades que evidencian la ineficacia de lo argüido por la inconforme.

- Citó las consideraciones contenidas en la ejecutoria que dio origen a la tesis de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", las cuales son las siguientes:



"En cuanto al derecho a la tutela jurisdiccional, bien puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita –esto es, sin obstáculos– a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. La prevención de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos –adjetivo con que se designa lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo para impartir justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, significa que el poder público se insiste: poder público en cualquiera de sus manifestaciones, Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales. El derecho a la tutela judicial, entonces, puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Así, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que resultan inconstitucionales normas que establecen, por ejemplo, que para comparecer ante un tribunal necesariamente debe contarse con el asesoramiento o representación de un perito en derecho o la necesidad de agotar un sistema de arbitraje o conciliación obligatorio, previo al acceso a los tribunales. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden ser tachados de inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de este derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos. En este orden, la reserva de ley establecida en el artículo 17 por la que se previene que la impartición de justicia debe darse en los 'plazos y términos que fijan las leyes', responde a una exigencia razonable consistente en la necesidad de ejercitar la acción en lapso determinado, de manera que de no ser respetados podría entenderse caducada, prescrita o precluida la facultad de excitar la actuación de los tribunales. Esto es un legítimo presupuesto procesal que no lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, la prevención del artículo 17 constitucional ha de





interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para establecer límites racionales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa. En esa regulación que se encomienda al legislador, evidentemente, no pueden imponerse condiciones tales que impliquen, en verdad, la negación del derecho a la tutela jurisdiccional, por constituir estorbos entre los justiciables y la acción de los tribunales, por ejemplo, al establecer plazos notoriamente breves que hagan impracticable el ejercicio de las acciones o al establecer plazos indeterminados, sujetos a la discreción de la autoridad judicial, que dificulten el ejercicio de las acciones."

- Hizo referencia a que **la caución tiene como finalidad garantizar el cobro de la multa que pudiera imponerse a la promovente, en caso de que se acreditara que la recusación tuvo como objeto entorpecer el procedimiento, pero no puede entenderse que se trate de un pago al órgano jurisdiccional por la prestación del servicio de impartición de justicia**; por el contrario, la promoción y tramitación de la recusación no tiene costo alguno y el justiciable puede comparecer a los tribunales sin tener que pagar por ello, y sólo en caso de que la interposición de la recusación actualice el supuesto de retardar el procedimiento, se le impondrá una sanción a la promovente, que no es consecuencia del cobro de costas judiciales, sino de la práctica de conductas prohibidas por el artículo 250 de la Ley de Amparo.

- Consideró que la exhibición de la garantía que corresponda al monto máximo de la multa, tiene como objetivo procurar que los procedimientos de amparo no estén paralizados y que las recusaciones realmente se promuevan cuando existan indicios de que el juzgador pudiera estar afectado de imparcialidad, pero no puede aceptarse el ejercicio de tal derecho para entorpecer o dilatar el procedimiento y la resolución correspondiente, en contravención del diverso derecho fundamental de impartición de justicia pronta.

- Hizo referencia a que el artículo 59 de la Ley de Amparo permite que el justiciable tenga acceso a la justicia de forma imparcial, al prever la posibilidad de plantear recusación en contra del juzgador, pero también exige la exhibición de billete de depósito que garantice el monto de la posible multa que pueda imponérsele, como medio para inhibir el abuso en la utilización de esta figura jurídica para retardar o entorpecer el procedimiento de amparo, lo que demuestra que



la medida está constitucionalmente justificada al evitar retardo en la impartición de justicia.

- Hizo énfasis a que el requisito de procedencia del impedimento relativo a la exhibición de un billete de depósito que garantice el pago de la multa mayor que corresponda si la recusación es infundada, **sí resulta objetiva, razonable y proporcional** debido a que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe someterse a las condiciones de procedencia, lo cual no implica que se le esté negando u obstaculizando el derecho fundamental de acceso a la justicia, que con tal medida se afecte su patrimonio, que no sea idónea, necesaria, ni proporcional, ya que de permitir sin limitante alguna la formulación de recusaciones permitiría el abuso de dicha figura con fines de dilación del propio juicio constitucional.

- Argumentó que el derecho humano de acceso a la justicia no implica la eliminación de las formalidades legales establecidas para su trámite y procedencia, como lo es la exhibición de la garantía a que alude el artículo 59 de la Ley de Amparo, por el contrario, la tutela judicial de acceso efectivo a la justicia debe entenderse como el hecho de eliminar formalismos que representen obstáculos para tal efecto, pero no significa la eliminación de requisitos y formalidades establecidos por la ley, ni la inobservancia de éstas por parte de los gobernados.

- Que el numeral 59 de la Ley de Amparo, no vulnera el derecho de acceso a la justicia, su gratuidad, ni la prohibición de costas judiciales previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal, pues lo que prohíbe es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, ya que dicho servicio debe ser gratuito.

- Agrega que el hecho de que en el artículo 59 en estudio, se establezca como requisito de procedibilidad para hacer valer una recusación, la exhibición del billete de depósito a que se ha hecho referencia, **no vulnera el principio de acceso a la justicia contenido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, ni ello la torna desproporcional, irracional, ni lesiva, ya que condicionar el acceso a los tribunales para evitar un sobrecargo de casos sin mérito, es en sí legítimo, si los requisitos para la admisibilidad de los



recursos cumplen con ciertos criterios, tales como que no sean irracionales, de tal naturaleza que despojen al derecho de su esencia, ni discriminatorios.

- Concluye en que no se vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 constitucional, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contiene el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido que sea efectivo y que se tramite ante Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales garantizados por la Constitución, la ley o la misma Convención y, por ende, ello no la torna desproporcional, irracional, ni lesiva.

- Agrega que el requisito económico no implica la imposición de una carga excesiva, porque el artículo 59 de la Ley de Amparo, también contempla que en caso de insolvencia debe hacer esa manifestación al órgano jurisdiccional quien calificará y podrá exigir garantía por el importe mínimo de la multa o exentar de su exhibición.

- Sostiene que no hay un trato discriminatorio ni se violenta la igualdad procesal, ya que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse por sí misma ofensiva para la dignidad humana.

- La distinción de trato en referencia con alguien insolvente, está plenamente justificada y resulta proporcional porque guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar debido a que tal diferenciación constituye una acción positiva que tiene por objeto medular, compensar la situación en desventaja en la que se encuentra el insolvente.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer



el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho* o sobre un problema jurídico central; y por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Así lo determinó la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>3</sup>

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. De conformidad con la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Novena Época, registro: 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.

<sup>4</sup> Novena Época, registro: 164120, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el



1. Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En atención a dichos criterios, este Tribunal Pleno considera que **en el caso sí se actualiza la contradicción de tesis**, como se explicará a continuación:

Los **dos primeros requisitos se cumplen** porque los tres Tribunales Colegiados se vieron en la necesidad de pronunciarse respecto a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Amparo, en la porción que establece la exhibición en billete de depósito de la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación; o por el

---

estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



contrario, la exhibición del billete no debe ser exigida debido a que transgrede el derecho a una justicia imparcial; siendo que en sus determinaciones llegaron a conclusiones disímiles, en tanto que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** concluyó que no se debe exigir la exhibición del billete de depósito a fin de garantizar la multa y, en su momento, se debe dejar de imponer ésta, no obstante que la recusación se declare infundada; mientras que, por otro lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** arribó a conclusiones contrarias, pues consideró que no se evidencia la inconstitucionalidad ni la inconventionalidad del artículo 59 de la Ley de Amparo, debido a que en éste no se prejuzga, dado que la fase en la que se ubica su contenido constituye un momento en el que se desconoce el resultado de la recusación, además de que la exhibición de garantía es un requisito justificado.

Por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** también arribó a una conclusión distinta, ya que consideró que el artículo 59 de la Ley de Amparo prevé las formalidades, requisitos y mecanismos que el legislador previó para el trámite de una recusación.

En efecto, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estimó que es inconstitucional la porción del artículo 59 de la Ley de Amparo, que establece el requisito de procedencia consistente en exhibir el billete de depósito, y de la diversa porción que prevé la imposición de una multa si la recusación es infundada.

Por su parte, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** concluyó que no se evidencia la inconstitucionalidad ni la inconventionalidad del artículo 59 de la Ley de Amparo, al afirmar que se prejuzga sobre la posibilidad de declarar infundada la recusación y que no por resultar infundada se debe aplicar la multa por estar ausente la mala fe y por una diferencia de interpretación no es posible sancionar, ya que la determinación de la solicitud de recusación será evaluada en función de sus particularidades y su promovente quedará vinculado a la misma.

El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** estimó que el numeral 59 de la Ley de Amparo, no es inconstitucional y que una interpretación conforme de éste debe ser en el sentido de que dicho precepto establece las formalidades, requisitos y mecanismos que el legislador



previó para el trámite de una recusación y que, el objeto es evitar que se interponga un impedimento (recusación) sin motivo.

Finalmente, este Tribunal Pleno considera que también se actualiza el **tercer requisito**, en torno "a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible"; pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica, clarificar si de no exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación, y ésta se desechara de plano, vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente genérica de acceso a la justicia, así como la de justicia imparcial.

En esos términos este Tribunal Pleno considera que sí existe la contradicción de tesis y, por lo tanto, procederá al estudio de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que es constitucional lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Amparo, y dicha disposición no vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente genérica de *acceso a la justicia* ni tampoco la de *justicia imparcial*.

A fin de estar en aptitud de resolver la materia de análisis de la contradicción de criterios que nos ocupa, es necesario hacer referencia al *derecho de justicia imparcial* para las partes, así como también al *derecho de acceso a la justicia*.

El derecho a la tutela jurisdiccional en su vertiente genérica (acceso a la justicia) y en su vertiente concreta (justicia imparcial) está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esta última es parte del derecho mexicano en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. Las normas relevantes, son las siguientes:

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:





"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

(N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

(N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. ..."

Artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:



"...

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ..."

#### "Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

El derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial de la Federación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>6</sup>

Se puede afirmar que, en general el derecho a la tutela jurisdiccional puede dividirse en varios subconjuntos integrados por diversos derechos específicos, como lo son:

<sup>6</sup> Algunas de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, *Caso Furlán y familiares vs. Argentina*, *Caso Vélez Loor vs. Panamá* y caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Por lo que respecta a las tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación entre otras, se encuentran las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J 12/2016, 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012, 1a. LXXIV/2013, 1a. CXCVIII/2014, 1a./J. 22/2014.



- Derecho de acceso a la justicia.
- Derecho al debido proceso.
- Derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho; y
- Derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

Lo anterior, tomando en consideración lo previsto en la tesis de título, subtítulo y texto siguientes:

"Décima Época

"Registro: 2015591

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017

"Materia: constitucional

"Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

"Página: 151

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas»

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para



acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

Así, tenemos que cada uno de los subconjuntos despliega sus efectos tutelares en diferentes momentos. El derecho de *acceso a la justicia*, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que deben contar con determinadas características.<sup>7</sup> El derecho al *debido proceso*, durante el desahogo del procedimiento (conocer el inicio del juicio, derecho a probar y derecho a alegar). El derecho a *obtener una sentencia fundada en derecho* en el momento conclusivo del juicio y el *derecho a la eficacia y ejecución* de la misma, una vez concluido.

Se puede afirmar que existe una exigencia transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos *injustificados* para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

<sup>7</sup> De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho, por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia o la imparcialidad judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los Jueces, etcétera.



De igual manera, los subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional pueden ser analizados tomando en consideración elementos considerados como más básicos. Así tenemos que el *derecho de acceso a la justicia*, puede comprender elementos mínimos, como lo son: derecho a un Juez competente; *derecho a un Juez imparcial* e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo.

Para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva el Estado cuenta con diversos mecanismos legales para satisfacer los estándares mínimos enunciados en los párrafos anteriores.

Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley, sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales.<sup>8</sup>

Con respecto a ello, este Alto Tribunal ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, tal y como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla, lo anterior tomando en consideración la tesis de título, subtítulo y texto siguientes:

"Décima Época

"Registro: 2006472

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: aislada

<sup>8</sup> Ver la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*.



"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 6, Tomo I, mayo de 2014

"Materia: constitucional

"Tesis: 1a. CXCVIII/2014 (10a.)

"Página: 541

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas»

"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE LAS ACCIONES INTENTADAS POR LOS GOBERNADOS NO SE RESUELVAN FAVORABLEMENTE A SUS INTERESES NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el hecho de que las acciones intentadas por los gobernados no se resuelvan favorablemente a sus intereses, no significa que no tuvieron acceso a un recurso efectivo para proteger sus derechos, pues si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, para resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los tribunales deban resolver el fondo del asunto planteado, favorablemente, sin que importe verificar la procedencia de sus pretensiones.

"Amparo directo en revisión 4102/2013. BQM Laboratorios, S.A. de C.V. 2 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada."

Así, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo



a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Por tanto, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que éste sea *idóneo* para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.<sup>9</sup>

Lo anterior, por lo que respecta al derecho de que en la ley se prevea un recurso y que en la práctica éste resulte funcional. Pero además, tanto la Corte Interamericana, como este Alto Tribunal, han considerado que para lograr la efectividad de los instrumentos jurisdiccionales, en los términos a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana, es indispensable que durante las distintas etapas de su tramitación, se garanticen otros derechos fundamentales estrechamente interconectados, como el de audiencia y debido proceso, consagrados en el artículo 8 de la Convención y 14 de la Constitución Federal.<sup>10</sup>

Por ello, para que los recursos judiciales sean de verdad efectivos, las autoridades instructoras deben velar para que durante su sustanciación, se garanticen las condiciones mínimas necesarias para que las personas estén en posibilidad real de proteger, asegurar y hacer valer los derechos implicados, ello de conformidad con la tesis de rubro y texto siguientes:

<sup>9</sup> Décima Época. Registro: 2002287. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, materia constitucional, tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), página 526. "DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS."

<sup>10</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94., párr. 147 y ss.

Consúltese también la resolución del Tribunal Pleno en la **contradicción de tesis 35/2005-PL**. Sentencia de *veintinueve de marzo de dos mil siete*. Aprobada por unanimidad de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón; Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y presidente Ortiz Mayagoitia, ausentes los Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Valls Hernández, págs. 39 y 40.





"Novena Época  
"Registro: 200234  
"Instancia: Pleno  
"Tipo de tesis: Jurisprudencia  
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
"Tomo II, diciembre de 1995  
"Materias: constitucional y común  
"Tesis: P./J. 47/95  
"Página: 133

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Ahora bien, el artículo 59 de la Ley de Amparo establece el procedimiento que debe seguir la parte que estime que el Juez, Magistrado o Ministro de la Suprema Corte que tenga bajo su instrucción un asunto, se encuentre impedido para conocer del mismo, en términos del artículo 51<sup>11</sup> de la citada ley.

<sup>11</sup> "Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;



Así, el artículo 59 de la Ley de Amparo a la letra dice:

"Artículo 59. En el escrito de recusación deberán manifestarse, bajo protesta de decir verdad, los hechos que la fundamentan y exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada. De no cumplirse estos requisitos la recusación se desechará de plano, salvo que, por lo que hace al último de ellos, se alegue insolvencia. En este caso, el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe del mínimo de la multa o exentar de su exhibición."

El artículo transcrito prevé la figura de la recusación como medio legal a través del cual, las partes en el juicio de amparo, tienen oportunidad de pedir a uno o más de los titulares de un órgano jurisdiccional, según se trate, que proceda a rehusar o rechazar el conocimiento y resolución de un asunto determinado por considerar actualizada alguna de las hipótesis de impedimento, ello de conformidad con los numerales 51 y 52 de la Ley de Amparo, todo esto en aras de garantizar el derecho a la imparcialidad.

Ahora bien, el precepto señala los requisitos por satisfacer al elaborar la solicitud de recusación, para lo cual el solicitante debe proceder de la forma siguiente:

a) Manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos en los cuales se funda la recusación; y,

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que impliquen elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."



b) Exhibir billete de depósito, cuyo monto debe cubrir la cantidad correspondiente a la sanción máxima de la multa por imponer en el supuesto de llegar a calificarse de infundada esa recusación.

La norma en referencia indica el deber de cumplir con esos requisitos, pues en caso de no satisfacerlos el efecto consecuente, señalado de forma expresa, es desechar de plano la solicitud.

Después, el mismo precepto prevé como salvedad el hecho de alegarse insolvencia para cumplir con el segundo de los requisitos relativo a la exhibición del billete de depósito bajo las condiciones requeridas.

En esa hipótesis de excepción a la regla, el legislador facultó al órgano jurisdiccional para proceder a la calificación de la garantía, medio a través del cual la cantidad requerida podrá ser reducida e incluso llegar al monto mínimo o, en su caso, se podrá determinar la exención de esa garantía, todo ello según la evaluación que se lleve a cabo del caso concreto.

En ese sentido, la obligación de una erogación económica, como lo es la exhibición de un billete de depósito como condicionante para el trámite de la recusación, no vulnera el contenido del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que tiene como objetivo, asegurar el pago de la multa prevista en el artículo 250<sup>12</sup> de la Ley de Amparo, la cual se impondrá al promovente en caso de que se acredite que la recusación tuvo como finalidad entorpecer o dilatar el procedimiento.

Lo que significa que no necesariamente vaya a imponerse la multa en la totalidad de los impedimentos que resulten infundados, sino únicamente en aquellos en los que se advierta por el órgano jurisdiccional que éste se promovió de manera frívola y con la intención de entorpecer o dilatar el procedimiento.

<sup>12</sup> "Artículo 250. Cuando el órgano jurisdiccional que deseche o desestime una recusación advierta que existan elementos suficientes que demuestren que su promoción se haya dirigido a entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, se impondrá multa de treinta a trescientos días de salario."



Así, la exigencia para exhibir el billete de depósito trae consigo evitar dilaciones injustificadas del procedimiento, lo cual conlleva la protección de otros derechos fundamentales como son la expedite y la imparcialidad en la impartición de justicia.

Asimismo, la finalidad de la norma radica en concientizar a las partes para que las recusaciones se soporten en elementos objetivos, verídicos y se haga el aporte de méritos suficientes para lograr resolución favorable a su solicitud y, a su vez, esto posibilita la inhibición de conductas desleales mediante las cuales sólo se busque excluir del conocimiento a un órgano jurisdiccional determinado con cualquier táctica o estrategia indebida.

Cabe señalar que el artículo 17 constitucional, no impide que se fijen condiciones necesarias para el acceso a la justicia, como en el caso lo es la exhibición de un billete de depósito sino que, por el contrario, dicho artículo faculta el establecer requisitos de procedencia para acceder a los órganos jurisdiccionales.

Así, en el caso el artículo 59 de la Ley de Amparo, no es violatorio del derecho de acceso a la justicia, porque los requisitos que en éste se contienen no limitan dicho acceso, sino que únicamente establece requisitos de procedencia de la recusación de un juzgador de amparo, sin que ello signifique que se pierda, extinga o consuma la facultad procesal de plantear la recusación de los juzgadores de amparo, por el contrario, garantiza una justicia imparcial y el debido acceso a ésta, lo anterior con apoyo en las jurisprudencias y tesis siguientes:

"Décima Época

"Registro: 2007621

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 11, Tomo I, octubre de 2014

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.)

"Página: 909

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas»



"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio."

"Décima Época

"Registro: 2006485

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 6, Tomo II, mayo de 2014,

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.)

"Página: 772

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas»

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVEÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o., de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir



justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función."

"Novena Época

"Registro: 171789

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVI, agosto de 2007

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. CV/2007

"Página: 635

"DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. El citado artículo 8o., numeral 1, al disponer que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que llegue al extremo de ampliar las prerrogativas de audiencia y acceso a la justicia en ellos contenidas, porque la prerrogativa de que 'toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías', está establecida en el segundo párrafo del indicado artículo 14, que prevé la garantía de audiencia en favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y



conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse 'dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial', está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes."

Además, si bien la Suprema Corte ha sostenido que los artículos 10. y 17 de nuestra Carta Magna, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados.

Es ilustrativa a lo anterior, la tesis de título, subtítulo y texto siguientes:

"Décima Época

"Registro: 2005917

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 4, Tomo I, marzo de 2014

"Materias: constitucional y común

"Tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.)

"Página: 325

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas»

"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE



AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental."





En estas condiciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la siguiente tesis:

RECUSACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA GARANTÍA EXIGIDA PARA SU TRÁMITE EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios sobre si la garantía que exige el artículo 59 de la Ley de Amparo para admitir a trámite una recusación promovida por una de las partes vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente genérica de acceso a la justicia así como de justicia imparcial, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio jurídico: La garantía que exige el artículo 59 de la Ley de Amparo para dar trámite a una recusación es acorde con el artículo 17 constitucional.

Justificación: La finalidad de la exhibición de la garantía (billete de depósito) radica en concientizar a las partes para que las recusaciones se soporten en elementos objetivos y verídicos, y así aporten los méritos suficientes para lograr resolución favorable a su solicitud, lo que a su vez posibilita la inhibición de conductas desleales mediante las cuales sólo se busque excluir del conocimiento a un órgano jurisdiccional determinado con cualquier táctica o estrategia indebida. Así, la exigencia de exhibir el billete de depósito trae consigo evitar dilaciones injustificadas del procedimiento, lo cual conlleva la protección de otros derechos fundamentales como son los de justicia expedita e imparcial. Asimismo, el derecho humano de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de su seguridad jurídica.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto 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 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación del denunciante, a los criterios de los tribunales contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.



El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los Ministros presidente y el ponente, con el secretario general de Acuerdos que da fe.

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 23, con número de registro digital: 2022222.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la contradicción de tesis 568/2019, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos del Tercer Circuito.

En sesión pública celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente contradicción de tesis, en la que se analizaron criterios discrepantes en torno a la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> en la porción que establece que se deberá exhibir en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación de un Juez, Magistrado o Ministro.

Al respecto, este Alto Tribunal concluyó que la previsión del artículo es constitucional al no violar el principio de tutela judicial efectiva en su vertiente genérica de acceso a la justicia y de justicia imparcial. Lo anterior, pues la finalidad de la exhibición del billete de depósito radica en concientizar a las partes para que las recusaciones se soporten en elementos objetivos y verídicos ten-

<sup>1</sup> **Artículo 59.** En el escrito de recusación deberán manifestarse, bajo protesta de decir verdad, los hechos que la fundamentan y **exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada.** De no cumplirse estos requisitos la recusación se desechará de plano, salvo que, por lo que hace al último de ellos, se alegue insolvencia. En este caso, el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe del mínimo de la multa o exentar de su exhibición."



dientes a buscar la resolución favorable a la solicitud, y a la vez inhibir conductas desleales mediante las cuales solo se busque excluir del conocimiento a un órgano jurisdiccional determinado por medio de tácticas indebidas y en detrimento de otros derechos fundamentales como son la justicia expedita e imparcial.

Si bien comparto dicha determinación, considero necesario formular el presente voto concurrente para apartarme de la metodología seguida por este Alto Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la porción normativa analizada. Lo anterior, pues estimo que, en el caso concreto, la medida analizada incide en una vertiente **especialmente relevante** del derecho de acceso a la justicia –el **derecho a una justicia imparcial**– y ello, desde mi perspectiva, **justificaba que el análisis de constitucionalidad se realizara a través de un test de proporcionalidad y no meramente a través del análisis de la razonabilidad de la medida.**

De la lectura del artículo analizado puede observarse que éste establece los requisitos de procedencia para que cualquiera de las partes en un juicio de amparo pueda plantear la recusación de un Juez, Magistrado o Ministro, en los términos de lo que disponen los artículos 51, 52 y 60 de la Ley de Amparo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> **Artículo 51.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

**Artículo 52.** Sólo podrán invocarse como excusas las causas de impedimento que enumera el artículo anterior.



Al respecto, el citado precepto prevé dos requisitos cuyo incumplimiento dará lugar a **desechar de plano** la solicitud de recusación, a saber: **a)** manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que fundamentan la recusación; y **b)** exhibir en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de "*declararse infundada*" la recusación.

Es importante aclarar que el segundo de estos requisitos **no es absoluto**, pues el propio artículo 59 señala que si la parte que solicita la recusación alega **insolvencia**, el órgano jurisdiccional procederá a calificar dicha situación y "**podrá exigir garantía por el importe del mínimo de la multa o exentar de su exhibición.**" En este sentido, se advierte que la propia disposición prevé la posibilidad de reducir el monto de la garantía e incluso de exentar su exhibición, atendiendo a las posibilidades económicas de la parte solicitante.

Partiendo de esta premisa, la materia de la sentencia consistió en analizar si la exigencia de presentar un billete de depósito por el monto máximo de la multa a que hace referencia el artículo 250 de la Ley de Amparo para hacer procedente una solicitud de recusación constituye o no una limitación irrazonable o desproporcionada al **derecho de acceso a la justicia**.

Al respecto, este Alto Tribunal tiene una amplia línea jurisprudencial en torno al contenido y alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional<sup>3</sup> y los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención

---

**"Las partes podrán plantear como causa de recusación cualquiera de tales impedimentos."**

**"Artículo 60.** La recusación se presentará ante el servidor público a quien se estime impedido, el que lo comunicará al órgano que deba calificarla. Éste, en su caso, la admitirá y solicitará informe al servidor público requerido, el que deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación.

"Si el servidor público admite la causa de recusación, se declarará fundada; si la negare, se señalará día y hora para que dentro de los tres días siguientes se celebre la audiencia en la que se ofrecerán, admitirán y desahogarán las pruebas de las partes y se dictará resolución.

"En caso de no rendirse el informe a que se refiere el párrafo primero, se declarará fundada la causa de recusación, en cuyo caso se devolverá al promovente la garantía exhibida.

"Si se declara infundada la recusación el servidor público seguirá conociendo del asunto.

"Si el órgano que deba calificar la recusación la hubiere negado y ésta se comprobare, quedará sujeto a la responsabilidad que corresponda conforme a esta Ley."

<sup>3</sup>**"Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

**"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.** Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



Americana sobre Derechos Humanos.<sup>4</sup> Sobre este derecho, se ha señalado que dicho derecho comprende los subprincipios normativos siguientes: **1.** La prohibición de auto tutela; **2. El derecho a la tutela jurisdiccional;** **3.** La abolición de las costas judiciales y la gratuidad de la justicia; **4.** La independencia judicial; y **5.** La prohibición de imponer la sanción de prisión por deudas de carácter puramente civil.<sup>5</sup>

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

#### **4 "Artículo 8. Garantías Judiciales**

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

#### **"Artículo 25. Protección Judicial**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

<sup>5</sup> Al respecto, véanse la **contradicción de tesis 35/2005-PL** y la **acción de inconstitucionalidad 22/2009**.



Por lo que hace al **subprincipio de acceso a la tutela jurisdiccional**, se ha precisado que es un componente esencial del derecho de acceso a la justicia y consiste en el derecho de toda persona de acceder a **tribunales independientes e imparciales** para plantear una pretensión o defenderse de ella mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

En el caso concreto, observo que la medida analizada incide precisamente en la vertiente de **acceso a una tutela jurisdiccional imparcial**, pues aquélla de alguna manera inhibe la promoción de solicitudes de recusación en el marco de un juicio de amparo, al establecer un requisito de procedencia consistente en la entrega de un billete de depósito por una determinada cantidad de dinero. Lo anterior, considerando que la Primera Sala –al resolver el **impedimento 12/2017**,<sup>6</sup> bajo mi ponencia– sostuvo que **la recusación constituye un instrumento procesal de gran relevancia para la tutela del derecho a ser juzgado por un órgano imparcial e independiente, aunque sin llegar a confundirse con el derecho mismo**.<sup>7</sup>

Con todo, se ha reconocido que el acceso a una tutela judicial efectiva **no es un derecho absoluto**. En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido en incontables ocasiones que el derecho de acceso a la justicia no significa que siempre y en todos los casos los tribunales deban pronunciarse sobre cuestiones de fondo, soslayando los presupuestos procesales para ello; pues tal proceder implicaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de la función jurisdiccional. Sin embargo,<sup>8</sup> sí implica que no es admisible imponer requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, es decir, **si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad**

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

<sup>7</sup> Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada 1a. CCVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 322, de título y subtítulo: "IMPARCIALIDAD JUDICIAL. SU CONTENIDO, DIMENSIONES Y PRUEBA."

<sup>8</sup> Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 2a./J. 98/2014 (10a.) de la Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 909, de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."



### o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.<sup>9</sup>

En esta línea, para analizar si un determinado requisito respeta o no el contenido del derecho fundamental de acceso a la justicia, esta Suprema Corte ha acudido a una multiplicidad de métodos de análisis de constitucionalidad. En la mayoría de los precedentes se ha optado por realizar un **test de razonabilidad** o alguna variación de éste –consistente en identificar una finalidad constitucionalmente legítima y la justificación de la medida conforme a dicha finalidad–.<sup>10</sup> Sin embargo, en otros precedentes se ha preferido realizar un **test de proporcionalidad** en cuatro etapas –finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto–<sup>11</sup>; **lo cual implica un mayor nivel de escrutinio en comparación con el test de razonabilidad.**

En el caso, considero que la medida analizada incide en una vertiente **especialmente relevante** del derecho de acceso a la justicia –como señalé, el **derecho a una justicia imparcial**–. En efecto, la Corte Interamericana ha enfatizado la importancia que tiene el derecho a ser juzgado por un Juez o tribunal imparcial derivado del artículo 8.1 de la Convención, señalando que este derecho *"es una garantía fundamental del debido proceso, debiéndose garantizar que el Juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio."*<sup>12</sup> Por esta razón, la Corte ha sostenido que deben ofrecerse *"garantías suficientes de índole objetiva que*

<sup>9</sup> Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

<sup>10</sup> A manera de ejemplo, se han resuelto la **acción de inconstitucionalidad 22/2009**, en la que se analizó la vertiente de acceso a un recurso efectivo; la **acción de inconstitucionalidad 32/2013**, en la que se analizaron multas por promociones notoriamente improcedentes; el **amparo en revisión 544/2017**, donde se analizó una causal de improcedencia del juicio de amparo; y el **amparo directo en revisión 2905/2017**, en el que se analizó un plazo de prescripción para una acción de daños por negligencia médica.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el **amparo en revisión 710/2017**, en el que se analizó la vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias; y el **amparo directo en revisión 204/2013**, en el que se analizó el cobro de costas por acciones improcedentes como factor inhibitorio de acceso a la jurisdicción.

<sup>12</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Amrhein y otros Vs Costa Rica (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)**, párrafo 385.





*permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.*"<sup>13</sup>

En este sentido, la Corte Interamericana se ha pronunciado específicamente en torno a la **recusación** en relación con la imparcialidad judicial y ha sostenido que ésta *"tiene un doble fin: por un lado actúa como una garantía para las partes en el proceso, y por el otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción"*.<sup>14</sup>

Así, dado que la recusación se constituye como un instrumento procesal destinado a proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial y esta vertiente cobra una *relevancia fundamental* para lograr un verdadero acceso a la justicia, **resulta imperativo tener un especial cuidado con las medidas legislativas que obstaculicen la posibilidad de que las partes planteen cuestiones que puedan afectar la imparcialidad del órgano jurisdiccional; por ello considero que la metodología más adecuada en el caso era precisamente el test de proporcionalidad.**

Lo anterior de ninguna manera significa que todas las vertientes del derecho de acceso a la justicia ni todas las reglas procesales que incidan en ellas deban necesariamente analizarse a la luz del test de proporcionalidad; pues se entiende que existen ciertas formalidades en las que el legislador debe tener un mayor margen de acción y no resulta conveniente sujetar su actuar a un escrutinio tan elevando, supuestos en los que se deberá acudir al **test de razonabilidad**. Así, a manera de ejemplo, tratándose de cuestiones como los **plazos** para acceder a los tribunales, se entiende que el legislador tiene una libertad de configuración amplia a la cual sólo debe exigírsele el ser *razonable* en relación con la finalidad que persigue.<sup>15</sup>

No obstante, al aplicar el **test de proporcionalidad** sobre la medida analizada en el presente caso, **concluyo que se trata de una medida proporcional y acorde al derecho fundamental de acceso a la justicia.** Lo anterior, en atención a las razones que expongo a continuación.

<sup>13</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs Bolivia (fondo, reparaciones y costas)**, párrafo 177.

<sup>14</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso López Lone y otros Vs Honduras (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)**, párrafo 224.

<sup>15</sup> En este sentido, véase el **amparo directo en revisión 2905/2017**, en el que se analizó la razonabilidad de un plazo de prescripción para una acción de daños por negligencia médica.



1. **Finalidad constitucionalmente válida.** En primer lugar debe verificarse que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido,<sup>16</sup> **lo cual se cumple en el caso concreto.** Lo anterior, pues **la medida busca evitar dilaciones innecesarias en la administración de justicia –principio de justicia pronta y expedita–** al: i. inhibir a las partes de promover solicitudes de recusación de manera frívola y con la intención de dilatar el procedimiento u obtener un beneficio indebido; y ii. en su caso, no distraer las labores de la administración de justicia con el procedimiento de cobro de la multa correspondiente.
  
2. **Idoneidad.** Posteriormente, debe verificarse que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional,<sup>17</sup> **lo cual también se acredita en el caso concreto.** Ello, pues el exigir como requisito de procedencia un billete de depósito por el monto máximo de la multa que pudiera imponerse cuando la promoción de una recusación busque entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, **claramente concientiza a las partes sobre las consecuencias de dicho actuar indebido y las disuade de promover recusaciones con la finalidad de dilatar la resolución del juicio, al otorgar al tribunal una herramienta para hacer efectiva de manera expedita la sanción que corresponda.**
  
3. **Necesidad.** En tercer lugar, debe verificarse que no existan medidas igualmente idóneas para lograr el fin constitucional, pero menos lesivas para el derecho fundamental.<sup>18</sup> Al respecto, **considero que dicho requisito también se cumple al tratarse de la medida menos lesiva para el derecho fundamental;** pues no se trata de un cobro para acceder a la instancia sino de una simple garantía que sólo se hará efectiva en el caso de que se actualice el supuesto del artículo 250 de la Ley de Amparo –en caso contrario, se devolverá el billete de

<sup>16</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte y publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, de título y subtítulo: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

<sup>17</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte y publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, de título y subtítulo: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

<sup>18</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte y publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, de título y subtítulo: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



depósito íntegramente– y, además, **el propio artículo prevé la posibilidad de reducir el monto o incluso de exentar de este requisito cuando el solicitante no cuente con los medios para cubrir el monto correspondiente;** minimizándose al máximo el impacto que pudiera tener en el derecho de acceso a la justicia, pero garantizando el objetivo de no dilatar los juicios innecesariamente.

- 4. Proporcionalidad en sentido estricto.** Finalmente, se debe comprobar que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>19</sup> En este sentido, advierto que **la medida analizada es proporcional;** dado que la exigencia de una garantía constituye un mero requisito para acceder a la recusación –el cual es reducible e incluso dispensable atendiendo a las circunstancias económicas del solicitante–, mientras que con ello se logra reducir considerablemente la incidencia de solicitudes de recusación dirigidas exclusivamente a dilatar el procedimiento y garantizar el acceso de las partes a una justicia expedita.

Así las cosas, aunque desde mi perspectiva se debió analizar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Amparo a la luz de un test de proporcionalidad y no meramente verificado su razonabilidad, **comparto la conclusión de la sentencia en cuanto a que el requisito de presentación de un billete de depósito para admitir una solicitud de recusación es acorde al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y asiladas 2a./J. 98/2014 (10a.), 1a. CCVIII/2018 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, con números de registro digital: 2007621, 2018672, 2013143, 2013152, 2013154 y 2013136, respectivamente.

<sup>19</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte y publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, de título y subtítulo: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DEL PLAN CONJUNTO PARA COMBATIR EL ROBO DE HIDROCARBUROS. DEBE NEGARSE CUANDO SE SOLICITE QUE LA AUTORIDAD ADOPTE MEDIDAS QUE GARANTICEN LA DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE EL QUEJOSO DESARROLLA SUS ACTIVIDADES COTIDIANAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 54/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 28 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día veintiocho de abril de dos mil veinte.

**VISTOS;** para resolver los autos del expediente de contradicción de tesis 54/2019 y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio 518-III remitido vía MINTERSCJN a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece de febrero de dos mil diecinueve, la Secretaria de Acuerdos del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, remitió la resolución pronunciada en el recurso de queja \*\*\*\*\* por el Pleno de ese órgano colegiado, el once de febrero de dos mil diecinueve, en donde se denunció la posible contradicción de tesis suscitada entre el criterio emitido al resolver el mencionado recurso de queja y el sustentado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** al resolver el **recurso de queja** \*\*\*\*\*.



SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veinte de febrero de dos mil diecinueve, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 54/2019, requirió al **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** para que remitiera copia certificada de la ejecutoria relativa al recurso de queja **\*\*\*\*\***, así como informara si el criterio sustentado en dicho asunto se encontraba vigente o, en caso de que se tuviera por superado o abandonado; asimismo determinó turnar los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Integración del asunto.** Seguido el trámite correspondiente, por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece; lo anterior en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados **de distintos Circuitos** y el tema de fondo es sobre materia común, al estar vinculado con las disposiciones que regulan el juicio de amparo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cobra aplicación la tesis P. I/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011."



SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> toda vez que la formuló el Pleno del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, órgano emisor de uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

1	Recurso de queja *****
<b>Órgano:</b>	<b>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.</b>
<b>Demanda de Amparo y solicitud de suspensión:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de los siguientes actos:</li> </ul>

<sup>2</sup> "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:

"...  
"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

<sup>3</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...  
"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



a) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.—La orden verbal de clausurar al menos cuatro de los trece oleoductos de Petróleos Mexicanos.

b) De la Secretaría de Energía.—La omisión de asegurar el adecuado suministro de combustibles en el territorio nacional, obligación que tiene en términos del artículo 33, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

c) De la Comisión Reguladora de Energía.—La omisión de regularizar debidamente, el transporte de petrolíferos, el transporte por ducto de petroquímicos, así como la comercialización y expendio al público de petrolíferos. Obligaciones que tiene acorde al artículo 81, fracción I, incisos a), b), c) y e) de la Ley de Hidrocarburos (LH).

d) Del director general de Petróleos Mexicanos; Dirección Corporativa de Administración y Servicios; Dirección Corporativa de Planeación, Coordinación y Desempeño; y Dirección Corporativa de Negocios y Tecnología de la Información de Pemex.—La omisión de distribuir, vender y transportar en términos suficientes gasolina, obligación que tiene en términos del artículo 5, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM). El hecho de que Pemex sea una empresa productiva del Estado, tal como lo señala el artículo 2 de la Ley de Pemex, no impide que esta sea autoridad para efectos de Amparo, toda vez que, la omisión que aquí se le reclama, me viola mis derechos humanos en los términos que serán referidos dentro de los conceptos de violación ...

• Además, solicitó la suspensión provisional y en su momento la definitiva para los siguientes **efectos**:

"1. Dejar sin efectos la orden verbal de clausurar al menos cuatro de los trece oleoductos de Petróleos Mexicanos y cualquier acto tendente a dar cumplimiento a dicha orden.

"2. Reapertura de los oleoductos clausurados.

"3. Se me abastezca de gasolina necesaria y suficiente para realizar mis actividades cotidianas, sin que se racione la venta de dicho insumo."



	<ul style="list-style-type: none"><li>• El asunto se registró bajo el número ***** y por razón de turno conoció del asunto la Juez Decimoquinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo.</li></ul>
<b>Incidente de suspensión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mediante auto de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, conforme a lo ordenado en los autos relativos al juicio de amparo de referencia, la Juez se pronunció con respecto de la suspensión provisional solicitada, para lo cual, fijó los actos reclamados de la siguiente forma:<ul style="list-style-type: none"><li>a) La orden verbal de clausurar al menos cuatro de los trece oleoductos de Petróleos Mexicanos.</li><li>b) El Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.</li><li>c) La omisión de asegurar el suministro de combustibles en territorio nacional.</li><li>d) La omisión de regular el transporte de petrolíferos, por ducto de petroquímicos, así como la comercialización y expendio al público de petrolíferos.</li><li>e) La omisión de distribuir, vender y transportar gasolina.</li></ul></li><li>• En ese tenor, declaró:<ul style="list-style-type: none"><li>• Improcedente la petición por cuanto hace a los actos señalados del inciso <b>c)</b> al <b>e)</b> toda vez que los actos reclamados eran de naturaleza omisiva, por lo que los efectos pretendidos –restitutorios– eran materia del juicio principal; además, en la especie, no se consideraba que se actualizara una de las condiciones legales previstas por el numeral 147 de la Ley de Amparo, que abre la posibilidad para que la suspensión tenga efectos restitutorios, máxime que de hacerlo así, se dejaría sin materia del juicio principal.</li><li>• Por otra parte, negó la suspensión respecto de los actos señalados con los incisos a) y b), estimando que ello trasgocaría el numeral 129 de la Ley de Amparo, en particular la fracción III, que establece que la medida cautelar es improcedente <b>cuando de concederse se permita la consumación o continuación de delitos o sus efectos.</b></li></ul></li></ul>





	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimó como hecho notorio que los actos derivaron del inicio del denominado <i>Plan Conjunto del Gobierno de México para combatir el robo de Hidrocarburos de Pemex</i>, con el propósito de evitar el robo de combustible, dentro del cual se contemplan, entre otras medidas, la intervención del sistema de monitoreo y control de los ductos de Pemex.</li> <li>• La decisión anterior fue <b>impugnada</b> mediante <b>recurso de queja</b>.</li> </ul>
<p><b>Trámite y resolución del recurso de queja.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por razón de turno correspondió conocer del recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mismo que fue registrado bajo el número *****.</li> <li>• Por acuerdo de once de febrero de dos mil diecinueve, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito la declaró <b>infundada y confirmó</b> el auto mediante el cual se negó la suspensión referida bajo las siguientes consideraciones:</li> </ul>
<p><b>Criterio.</b></p>	<p>Los agravios esgrimidos por el quejoso fueron considerados <b>ineficaces</b>, en virtud de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De las constancias, se advierte que la quejosa cuestiona la decisión asumida por el juzgador con respecto a que no procedía el otorgamiento de la medida cautelar dado que en el caso, conforme al juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho y, además, aplicando la teoría del buen derecho y peligro en la demora, resultaba pertinente otorgar la medida cautelar a efecto de que las autoridades responsables adoptaran todas las medidas necesarias que permitieran garantizar la adecuada y suficiente distribución del suministro de gasolina en las estaciones de servicio de todo el país en tanto se resolviera la suspensión definitiva.</li> <li>• Ahora bien, con independencia de los razonamientos expuestos por la Juez de Distrito y de que se consideren o no correctos; se comparte el criterio de la juzgadora en cuanto a que en el caso <b><u>no se cumple el supuesto que establece el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo a efecto de otorgar la medida cautelar solicitada por la quejosa</u></b>, ya que, por diversas razones a las expuestas por</li> </ul>



ésta, se estima que de concederse la medida cautelar efectivamente se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

- A fin de dar contestación integral a la *litis* planteada, **se expusieron de oficio**, las razones por las cuales se considera que no se cumplen los requisitos legalmente exigidos para el otorgamiento de la medida cautelar; máxime cuando en los agravios el quejoso recurrente insiste en los planteamientos expuestos en su demanda de amparo, concretamente en el capítulo intitulado "**Suspensión acto reclamado**" desarrolla los planteamientos consistentes en que solicitó la suspensión para el efecto de que las autoridades responsables: **1) dejen sin efectos la orden verbal de clausurar al menos cuatro de los trece oleoductos; 2) ordenaran la reapertura de los oleoductos; y 3) abastecieran al quejoso de gasolina necesaria y suficiente para realizar sus actividades, sin que se racione la venta del insumo, dado que conforme al juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho y aplicando la teoría del buen derecho y peligro en la demora, resultaba pertinente otorgar la referida suspensión a fin de que las autoridades adoptaran las medidas que permitieran al quejoso garantizar la distribución del suministro de gasolina en las estaciones de servicio de todo el país en tanto se resolviera la suspensión definitiva.**

- Sobre el tema se comparte, **por las razones que la informan**, el criterio sustentando por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la tesis **IV.2o.A.58 K (10a.)**, de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. AUNQUE, POR REGLA GENERAL, SU OTORGAMIENTO POR EL JUEZ DE DISTRITO PRESUPONE LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE EXIGIDOS PARA SU CONCESIÓN, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN QUEJA O REVISIÓN PUEDE, EXCEPCIONALMENTE, REVISAR DE OFICIO ESE ASPECTO, AUN ANTE LA AUSENCIA DE AGRAVIO, SI NOTORIAMENTE SE APRECIA QUE LA CONCESIÓN DE LA MEDIDA CONTRAVIENE EL ORDEN PÚBLICO, EL INTERÉS SOCIAL O TIENE UN EFECTO CONSTITUTIVO DE DERECHOS."

- Sentado lo anterior, se procedió al análisis en cuanto a si en el caso procedía la suspensión pero atendiendo a los términos expuestos en el escrito de demanda y de los agravios:



1) dejen sin efectos la orden verbal de clausurar al menos cuatro de los trece oleoductos; 2) ordenen la reapertura de los oleoductos; y 3) abastezcan al quejoso de gasolina necesaria y suficiente para realizar sus actividades cotidianas, sin que se racione la venta del insumo.

- Se consideró que no se surtía el supuesto que contempla el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo a fin de otorgar la medida cautelar suspensiva, que refiere que, con excepción a los casos en los que proceda de oficio, la suspensión se decretará siempre que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

- Lo anterior, toda vez que Petróleos Mexicanos (Pemex) es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, la que tiene como fin realizar la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización, pudiendo llevar a cabo, entre otras actividades, la refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exploración e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades.

- Se destacó que de conformidad con diversas notas de prensa y, en específico, con las notas divulgadas en las páginas oficiales tanto del presidente de la República como de la Secretaría de Gobernación el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, iniciaron, con la participación de quince dependencias del Gobierno Federal, las acciones que conforman **el Plan Conjunto de Atención a Instalaciones Estratégicas de Petróleos Mexicanos (Pemex)**, el cual, de acuerdo con lo manifestado por el presidente de la República en diversas conferencias de prensa matutinas, **conforma un plan estratégico necesario y urgente que busca evitar una significativa fuga de dinero público, al guardar relación con el robo a bienes de la Nación** que en dos mil dieciocho significó una pérdida para Petróleos Mexicanos (Pemex) de sesenta mil millones de pesos.

- Por lo que, como **parte de dicha estrategia para combatir el robo de hidrocarburos, el Gobierno Federal ordenó**



**cerrar diversos ductos por donde se extraía el combustible**, mismos que, de igual manera, se informó que se abrirían conforme se asegurara que se evitara la sustracción y el consecuente daño al erario, lo cual ocasionó escasez de gasolina en diversas entidades del país, entre ellas, Jalisco y Michoacán; sucesos que, es pertinente señalar, **constituyen hechos notorios** para este tribunal, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, al tratarse de acontecimientos del dominio público conocidos por todos o casi todos los miembros de la sociedad, que no genera duda o discusión por tratarse de situaciones incontrovertibles.

• Pues bien, **tales aspectos no conllevan a otorgar la medida cautelar, es decir, que no procede conceder la suspensión respecto de los efectos de los actos reclamados a fin de que se ordene la reapertura de los oleoductos y se abastezca al quejoso de gasolina para realizar sus actividades cotidianas; dado que si bien es cierto que el quejoso sufrió una afectación con motivo de la reducción del flujo del combustible por ductos, lo que provocó su escasez en varias entidades del país, entre ellas Jalisco y Michoacán y generó que en varias estaciones de servicio se limitara su venta; también lo es que la concesión de la suspensión provisional para los efectos pretendidos, redundaría en una afectación mayor al interés social.**

• Lo anterior en razón de que **la escasez y la venta limitada de gasolina conforman actos de molestia derivados de un interés superior como lo es la estrategia necesaria y urgente**, implementada por parte del Gobierno Federal, con el fin de combatir el robo de combustible a Petróleos Mexicanos (Pemex), pues ello tiende a evitar la afectación directa del interés superior de la Nación.

• La referida estrategia busca salvaguardar recursos que son considerados de la nación; por lo que, **a pesar de que la limitación de la venta de gasolina pueda generarle un perjuicio al quejoso, no debe desatenderse que la estrategia adoptada por el Gobierno Federal no guarda relación únicamente con un mero interés público, sino que debe considerarse que es de tal entidad que de igual manera trasciende al interés superior de la Nación.**



- Razón por la que, se reitera, **en el caso no procede otorgar la suspensión al no actualizarse el supuesto contenido en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que de concederse la medida cautelar se seguiría no únicamente una simple afectación social, sino una de importancia trascendente para la Nación.**
- Al respecto se considera aplicable, en lo conducente y por analogía al caso, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro siguiente: "IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL. DISTINCIÓN ENTRE EL INTERÉS PÚBLICO Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NACIÓN."
- No obsta a lo anterior que se proponga, que **los efectos de los actos reclamados menoscaban la dignidad humana del quejoso al tener como objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades, pues afectan las actividades propias de su vida cotidiana y que, además, debe aplicarse al caso la teoría de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.**
- Ello en razón de que **la escasez y la venta limitada de gasolina no inciden en los derechos que el quejoso tiene, como ser humano, de ser respetado y valorado como ente individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona, lo cual supone que se le respete y valore íntegramente en la sociedad sin distinción de color de piel, género, origen étnico, condición social u orientación sexual; tampoco se estima que deba otorgarse la medida cautelar a fin de preservar la materia del juicio y evitar un daño irreversible al quejoso.**
- Al respecto, **no se desatiende que los efectos de los actos reclamados efectivamente implican una molestia, sin embargo no pueden asimilarse a tratos crueles, inhumanos o degradantes, ya que a pesar de que generan largas filas de automovilistas en las estaciones de servicio de gasolina y ventas limitadas del referido combustible, no se considera razonable determinar que tales consecuencias (escasez y venta limitada de gasolina) comprometan la dignidad e integridad personales del quejoso, pues los referidos efectos de los actos reclamados no se llevaron a cabo con el propósito de vejarlo**



**o humillarlos, sino que derivaron de la implementación de una estrategia necesaria y urgente**, por parte del Gobierno Federal, con el fin de combatir el robo de combustible lo cual, como se precisó, trasciende a la afectación directa del interés superior de la nación.

- Lo expuesto encuentra sustento, a *contrario sensu*, en la jurisprudencia **1a./J. 35/2018 (10a.)**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."

- De ahí que no resulten aplicables los diversos criterios en los cuales el quejoso recurrente sustentó su argumentación, como «en las tesis P. LXV/2009, I.5o.C. J/30 (9a.), I.5o.C. J/31 (9a.), 1a./J. 37/2016 (10a.) y XXV.3o.2 K (10a.)» de rubros, «títulos y subtítulos»: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.", "DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN.", "DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO.", "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA." y "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA FALTA U OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA ADECUADA A LOS INTERNOS EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN. PROCEDE CONCEDERLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES."; **máxime cuando en los mismos no se confronta el interés individual o, incluso colectivo, con el interés superior de la nación.**

- En consecuencia, ante la ineficacia de los agravios y dado que no se advierte alguna violación manifiesta de la ley que determine suplir la queja deficiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, procede declarar infundada la queja y confirmar, por las razones expuestas, el acuerdo recurrido.

- Finalmente, conviene señalar que **lo resuelto en la presente queja \*\*\*\*\* difiere de lo planteado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con residencia en Morelia, Michoacán, en la queja \*\*\*\*\***, resuelta en sesión



	de veintinueve de enero de dos mil diecinueve. Lo decidido por el referido Tribunal Colegiado <b><u>puede constituir una posible contradicción con el criterio sostenido por este tribunal</u></b> y, por ello, en observancia a los artículos 225 a 227 de la Ley de Amparo, <b><u>se denuncia lo anterior al Máximo Tribunal del País</u></b> , para los efectos legales correspondientes.
<b>Tesis:</b>	No emitió tesis.

2	Recurso de queja *****
<b>Órgano:</b>	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito
<b>Demanda de Amparo y solicitud de suspensión</b>	<p>***** promovió demanda de amparo indirecto contra los actos y las autoridades siguientes:</p> <p>"a) Del presidente de la República, por ordenar y/o ejecutar el cierre de válvulas y/o ductos de suministro de combustible (gasolina) en diversos Estados de la República Mexicana, entre ellos los del Estado de Michoacán, como parte de su estrategia para combatir el robo de combustible.</p> <p>"b) La Secretaria de Energía, por ordenar y/o ejecutar el cierre de válvulas y/o ductos de suministro de combustible (gasolina) en diversos Estados de la República Mexicana, entre ellos los del Estado de Michoacán, como parte de su estrategia para combatir el robo de combustible.</p> <p>"c) La secretaria de Gobernación, por ordenar y/o ejecutar el cierre de válvulas y/o ductos de suministro de combustible (gasolina) en diversos Estados de la República Mexicana, entre ellos los del Estado de Michoacán, como parte de su estrategia para combatir el robo de combustible.</p> <p>"d) El director general de Petróleos Mexicanos, por ordenar y/o ejecutar el cierre de válvulas y/o ductos de suministro de combustible (gasolina) en diversos Estados de la República Mexicana, entre ellos los del Estado de Michoacán, como parte de su estrategia para combatir el robo de combustible."</p> <p>"Al respecto, bajo protesta de decir verdad, manifiesto ante su señoría que los actos que se reclaman de las autoridades reclamadas son las órdenes verbales de clausura y/o</p>



consecuente ejecución el cierre de válvulas y/o ductos de suministro de combustible (gasolina) en diversos Estados de la República Mexicana, entre ellos los del Estado de Michoacán, como parte de su estrategia para combatir el robo de combustible."

Asimismo, solicitó la **suspensión provisional** para que:

1. Suspendan las órdenes de clausura y cierre de válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible.
2. Se reabran las válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible para todas las entidades federativas.
3. No se dicten nuevas órdenes de clausura de válvulas y ductos de gasolina.

- Por razón de turno, conoció del juicio el Juez Noveno de Distrito con residencia en Morelia, Michoacán, quien lo registró bajo el número \*\*\*\*\* y ordenó que se formara y tramitara por duplicado el incidente suspensión relativo.

#### **Incidente de suspensión**

- Mediante auto de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo ordenado en los autos del juicio principal, abrió el incidente de mérito y negó la suspensión provisional solicitada, puesto que:

- No se acreditó, ni aun presuntivamente, el interés suspensivo necesario para que se le conceda, ya que no bastaba la sola afirmación de que tenía su domicilio en la ciudad de Morelia, sino que era necesario acreditarlo.

- No obsta a lo anterior que junto a la demanda de amparo se haya anexado copia de la credencial para votar del quejoso para acreditar que radica en Morelia, toda vez de conformidad con el artículo 12, inciso f), del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico, fue omiso en manifestar bajo protesta de decir verdad, por vía electrónica, que el citado documento electrónico es copia íntegra e inalterada del documento impreso, para que de esa forma produjera los mismos efectos que los documentos





	<p>originales o con firma autógrafa, por lo que al no haberse hecho así, se presume que se trata de un documento en copia simple, la cual es insuficiente para tal efecto, dado que sólo genera un simple indicio de la existencia del documento que reproduce, que requiere sea adminiculado con algún otro medio que robustezca su fuerza demostrativa.</p> <p>La determinación anterior fue <b>impugnada</b> mediante <b>recurso de queja</b>.</p>
<p><b>Trámite y resolución del recurso de queja</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por razón de turno, correspondió conocer del recurso de queja al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, quien lo admitió a trámite y lo registró bajo el número *****.</li> <li>• Por auto de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, el tribunal de conocimiento declaró <b>fundado</b> el recurso y <b>concedió la suspensión provisional</b> bajo las siguientes consideraciones:</li> </ul>
<p><b>Criterio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultan <b>parcialmente fundados</b> los agravios antes expuestos, <b>pero suficientes</b> para revocar el auto recurrido.</li> <li>• Asiste la razón al recurrente pues el Juez de Distrito, al proveer sobre la suspensión provisional en el auto combatido, dejó de considerar lo del interés legítimo que prevé el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, relativo a que existe un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.</li> <li>• El Juez de Amparo, en el proveído recurrido conculcó lo que dispone el artículo 131 de la Ley de Amparo, que establece cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional le concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.</li> <li>• Tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados <b>cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento;</b> en la inteligencia de que dicha concesión,</li> </ul>



en ningún caso puede tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de presentar la demanda y, además, que esa demostración implicará la valoración que haga el juzgador, en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar para ello la apariencia del buen derecho y del interés social pero, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

- En ese tenor, el recurrente demostró su interés legítimo respecto de los actos reclamados en Morelia, Michoacán con su credencial de elector donde consta su domicilio en dicha ciudad, al considerar que tiene derecho a tener y contar con el suministro suficiente, continuo y disponible de gasolina y/o combustible, que le permita desarrollar libremente su personalidad, sus actividades personales, familiares, laborales y profesionales; derechos socio económicos; derechos a la salud e igualdad.

- Es fundada la otra parte del segundo de los agravios, en la que se aduce que el Juez federal no fundó ni motivó el auto recurrido, porque no analizó las circunstancias fácticas que ha establecido el Máximo Tribunal del País, para el otorgamiento de la suspensión provisional.

- **En consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito reasumió jurisdicción para resolver de plano lo que proceda.**

- Una vez que se precisó el marco referencial de la figura de la suspensión de los actos reclamados, se patentizó que le inconforme solicitó la suspensión provisional para que:

1. Suspendan las órdenes de clausura y cierre de válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible.
2. Se reabran las válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible para todas las entidades federativas.
3. No se dicten nuevas órdenes de clausura de válvulas y ductos de gasolina.



- Al respecto, se determinó negar la suspensión provisional solicitada, ya que de concederse la misma se estaría dando efectos restitutorios que de acuerdo a las particularidades del asunto, resultan propias de la sentencia de amparo que se dicte en el juicio principal, una; y, otra, la naturaleza del acto en específico no permite conceder la medida cautelar porque, al margen de que ahora proceda la restitución provisional conforme al artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, tal concesión traería la consecuencia de la apertura de las válvulas o ductos, lo cual pudiera reñir con el interés público y la seguridad nacional.
- Empero lo fundado del motivo de disenso es porque, aunque no lo dijo expresamente el aquí quejoso, **su pretensión respecto a la suspensión provisional del acto reclamado es la ejecución del mismo, es decir, la falta de gasolina, dicho en otras palabras el abasto de combustible.**
- En ese sentido, se debe analizar si se satisfacen los requisitos previstos en el numeral 128 de la ley de la materia, esto es, que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, pues de no ser así, la medida debe negarse.
- El **primero** de los requisitos mencionados se colmó plenamente, pues de la demanda se advierte que formuló un capítulo respectivo, en el que solicitó la medida suspensiva; aunado a que se acreditó su interés suspensorial para el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, precisamente con el documento que insertó en su demanda de amparo, es decir, con la imagen de su credencial de elector, la cual tiene el valor de un indicio, y por ende, demostró hasta este momento, que tiene su domicilio en esta ciudad.
- A efecto de determinar lo conducente respecto a si se reúne el segundo de los requisitos mencionados previstos en la **fracción II del referido numeral 128** de la ley de la materia, en relación con el efecto en análisis, relativo al abastecimiento de gasolina, resulta pertinente establecer que:
  - a) De conformidad con los artículos 2o. y 5o., fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos, dicha entidad es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva



del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, la cual tiene por objeto llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización; pudiendo llevar a cabo entre otras actividades, la refinación, transformación, **transporte, almacenamiento, distribución, venta**, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades.

b) Uno de los principales hidrocarburos que se relaciona con la vida de los gobernados es la gasolina automotriz, la cual se obtiene de los productos más ligeros obtenidos por la destilación del petróleo crudo, los que son sometidos a diferentes procesos para darles las características físicas y químicas, del cual existen tres tipos: Pemex Magna, Pemex Magna Reformulada (oxigenada) y Pemex Premium y Diesel, mismas que se distribuyen a través de autotanques y ductos.

c) Se entiende por **ducto**, las tuberías conectadas, generalmente enterradas o colocadas en el lecho marino, que se emplean para transportar petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos o petroquímicos utilizando como fuerza motriz elementos mecánicos, aire a presión, vacío o gravedad; y por **oleoducto** el ducto usado para el transporte de crudo.

d) Mediante conferencias de prensa matutinas, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador, informó que con el propósito de evitar el robo de combustibles, desde el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, se dio inicio al denominado "**Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex**", dentro del cual se contemplan, entre otras medidas, la intervención del sistema de monitoreo y control de los ductos de Pemex.

e) Una de las principales medidas que derivó del plan que se ha dado noticia, consistió en el cierre de diversos ductos a lo largo del territorio nacional, lo que ha ocasionado la escasez de combustibles en diversas entidades del país,



tales como Estado de México, **Michoacán**, Jalisco, Guanajuato, Ciudad de México, entre otras, situación que constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, pues en diversos medios de comunicación se ha informado tal situación.

- Por otro lado, el derecho a la dignidad humana de la persona se encuentra tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se pone de manifiesto que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; asimismo, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- De igual forma, 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.

- En este orden de ideas, la dignidad del hombre es inherente a su esencia, a su ser, se trata del reconocimiento de que en el ser humano, hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, pues se trata del derecho a ser considerado como ser humano, como persona, es decir, como ser de eminente dignidad, es un derecho absolutamente fundamental para el ser humano, base y condición de todos los demás: el derecho a ser reconocido siempre como persona humana; de la dignidad humana se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que el hombre desarrolle integralmente su personalidad. El derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad propia de la persona humana; el individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que para él son relevantes. Al respecto, tiene cabida la tesis de rubro:



"DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES." y surte aplicación la jurisprudencia de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

- En concordancia, resulta significativo precisar que el **principio de división de poderes** contenido en el **artículo 49 de la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que **el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial**.

- Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que **la división funcional de atribuciones** que establece dicho numeral **no opera de manera tajante y rígida** identificada con los órganos que las ejercen, **sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco**, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Al respecto aplicó la jurisprudencia «P./J. 78/2009», de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."

- En esa tesitura no es la función del juzgador constitucional implementar la política pública a seguir entorno a combatir el robo de combustibles a través de la suspensión en el juicio de amparo sino sólo verificar si tiene asidero constitucional la restricción reclamada y verificar que la medida cumpla con los presupuestos constitucionales, cuando se relacione con la protección de derechos fundamentales.

- En la especie, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de combatir el robo de combustibles, implementó el denominado "Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex",



con base en el cual se procedió al cierre de diversos ductos a lo largo del territorio nacional, lo que ha ocasionado la escasez de combustibles en diversas entidades del país, lo cual como se precisó, constituye un hecho notorio.

- La gasolina constituye un producto energético de vital importancia, pues se utiliza generalmente para el funcionamiento de los diversos medios de transporte, por lo que es necesaria para que los mexicanos desarrollen con normalidad sus actividades cotidianas, por lo que su **desabasto** genera diversas afectaciones en la vida cotidiana de los gobernados y en sus derechos fundamentales. Ello, pues influye en la distribución de productos de primera necesidad como alimentos o medicamentos (derecho a la vida y salud), así como en el otorgamiento de servicios prioritarios como ambulancias, camiones de bomberos y patrullas (derecho a la integridad física y seguridad), además de diversos servicios de transporte público y privado.

- Así, conforme al juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho que estima la parte promovente le asiste, **sí se reúne el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la ley de la materia. Sobre todo, porque será en el curso del proceso jurisdiccional del juicio de amparo que las autoridades responsables tendrán la oportunidad de probar, en su caso, el soporte técnico de la medida restrictiva que pueda justificarla con base en la idoneidad, viabilidad, temporalidad y necesidad, o no; o, bien, demostrar la existencia de una estrategia planeada con sustento en variables o investigación de campo sobre el robo de combustible.**

- Sin que en el caso se actualice la hipótesis prevista en el artículo 129, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; toda vez que la medida cautelar concedida es para el efecto que enseña se señalará y no así para que se continúen llevando a cabo actividades ilícitas como lo es el robo de combustible.

- Esto es, la concesión de la medida cautelar, no significa que las autoridades señaladas como responsables continúen combatiendo eficazmente la mencionada actividad ilícita.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• En consecuencia, se <b>concedió la suspensión provisional de los actos reclamados a *****</b>, para el <b>efecto de que las autoridades responsables adopten urgentemente tanto las estrategias idóneas como las medidas necesarias que permitan garantizar la distribución y suministro del combustible (gasolina), en las estaciones de servicio de Morelia, Michoacán</b>, donde la parte quejosa adujo desarrolla sus actividades cotidianas, e informe de aquellas estrategias y medidas, hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva.</li><li>• Se determinó que dicha medida surtía efectos <b>de inmediato y se otorgaba sin garantía, dada la naturaleza de los actos reclamados, además porque no se advertía la existencia de terceros interesados</b>. Además se estableció que en caso de no cumplir con la suspensión provisional, conforme al artículo 158 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito, podía hacer cumplir esta determinación tomando en cuenta las disposiciones relativas al título quinto de dicha ley, relativo a las "Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos".</li><li>• Ante lo fundado de los agravios, se impuso revocar el auto recurrido y conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.</li></ul>
<b>Tesis:</b>	No emitió tesis.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito en ese tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los órganos colegiados.

Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es existente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una discre-





pancia en el proceso de interpretación, para lo cual será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de determinar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas.

De tal suerte que si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, y no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese; y,
- Que la interpretación gire respecto del mismo problema jurídico y que sobre éste los tribunales adopten criterios jurídicos discrepantes respecto de la solución adoptada en la controversia planteada aunque no se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales.

Ello quedó de manifiesto en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página siete, Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto de dos mil diez, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose



De igual forma, resulta orientadora la tesis aislada P. V/2011, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página siete, Tomo XXXIV, correspondiente al mes de julio de dos mil once, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO."<sup>5</sup>

por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

<sup>5</sup> "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación



Bajo los parámetros previamente expuestos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que **sí existe la contradicción de tesis que ha sido denunciada.**

Lo anterior ya que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* , estimó que no era procedente conceder la suspensión respecto de los efectos de los actos reclamados a fin de que se ordenara la reapertura de los oleoductos y se abasteciera al quejoso de gasolina para realizar sus actividades cotidianas, pues concederla en esos términos redundaría en una afectación mayor al interés social.

A mayor abundamiento, el citado tribunal señaló que **si bien es cierto que se genera una afectación al quejoso**, dicha estrategia busca salvaguardar recursos que son considerados de la nación; por lo que, **a pesar de que la limitación de la venta de gasolina pudo generarle un perjuicio al quejoso, no debía desatenderse que la estrategia adoptada por el Gobierno Federal no guardaba relación únicamente con un mero interés público, sino que debe considerarse que es de tal entidad que de igual manera trasciende al interés superior de la Nación.**

Razón por la que, estimó, en el caso **no procedía otorgar la suspensión al no actualizarse el supuesto contenido en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo**, ya que de concederse la medida cautelar se seguiría no únicamente una simple afectación social, sino una de importancia trascendente para la nación.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* ,

---

sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."



estimó que si bien no era posible conceder la suspensión del acto reclamado para los efectos solicitados –**(i) suspender las órdenes de clausura y cierre de válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible, (ii) reabrir las válvulas y ductos de suministro de gasolina y combustible para todas las entidades federativas y (iii) no se dicten nuevas órdenes de clausura de válvulas y ductos de gasolina**– aquella sí podía concederse para efectos distintos, esto es, para que **las autoridades responsables adoptaran urgentemente tanto las estrategias idóneas como las medidas necesarias que permitan garantizar la distribución y suministro del combustible (gasolina), en las estaciones de servicio de esta población de Morelia, Michoacán, donde la parte quejosa adujo desarrolla sus actividades cotidianas**, e informen de aquellas estrategias y medidas, hasta en tanto se resolviera sobre la suspensión definitiva.

El tribunal de referencia arribó a la conclusión anterior pues estimó que las medidas implementadas en el marco del *Plan Conjunto del Gobierno Mexicano para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex*, generaban afectaciones en la vida cotidiana de los gobernados y, por ende, en sus derechos fundamentales por lo que conforme al juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho que estima la parte promovente le asiste, sí se reúne el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

Adicionalmente, estimó que no se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 129, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; toda vez que la medida cautelar concedida no significa que las autoridades señaladas como responsables no continúen combatiendo eficazmente la mencionada actividad ilícita.

Sobre tales premisas, es patente que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron un mismo punto jurídico y emitieron criterios divergentes, por lo que la litis en la presente contradicción de tesis se centra en determinar si, **en términos de la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, es procedente otorgar la suspensión provisional de los efectos y consecuencias de la implementación del *Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir***



**el Robo de Hidrocarburos de Pemex con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la distribución y suministro de combustible (gasolina).**

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Ahora bien, a efecto de dirimir la presente contradicción, es conveniente que este Tribunal Pleno analice algunas consideraciones en torno a la procedencia de la suspensión, concretamente en lo que respecta a la provisional.

La suspensión en el amparo es una institución procesal que tiene por objeto mantener viva la materia del juicio. Su finalidad principal es evitar que se consumen irreparablemente los actos reclamados ya sea para que no produzcan sus efectos, o bien, los produzcan mientras se decide el juicio, ya que de otra manera, podría resultar inútil para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

Conviene precisar que la suspensión en el juicio de amparo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se establece de la siguiente manera:

**"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:

"...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

**"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión** en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, **para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.**

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder



de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

Conforme a la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma constitucional de que se habla, por cuanto hace a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se dijo lo siguiente:

"Suspensión del acto reclamado.

"En **materia de suspensión del acto reclamado**, se propone establecer el **marco constitucional** a fin de prever un **sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora**, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se **privilegia la discrecionalidad de los Jueces** consagrando expresamente **como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho**, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece **la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho**. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."<sup>6</sup>

De lo anterior se desprende que el órgano reformador de la Constitución, a partir de la generación de un nuevo marco constitucional, buscó sentar las

<sup>6</sup> Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), Gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009.



bases de un diseño normativo en el que, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.

Bajo ese contexto, la Ley de Amparo, en función de la naturaleza del acto reclamado y la afectación generada por éste, regula diversos supuestos en los que ha de otorgarse la suspensión, así como sus modalidades.

Conforme al artículo 125 de la Ley de Amparo, la suspensión se puede decretar de oficio o a petición de parte.<sup>7</sup>

En relación con la suspensión de oficio, existen dos modalidades: la primera, para los casos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> **se tramita de plano**, esto es, será decretada en el auto admisorio de demanda sin substanciación alguna, comunicando sin demora a la autoridad responsable por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento, y la segunda,<sup>9</sup> en casos de extradición o cuando se trate de algún acto que de llegar a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado, a diferencia del supuesto anterior, **amerita la apertura del incidente de suspensión**, sujetando el trámite a lo previsto para la suspensión a instancia de parte.

<sup>7</sup> "**Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

<sup>8</sup> "**Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. "En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

<sup>9</sup> "**Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y,

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."



Ahora bien, la suspensión a instancia de parte, se tramita por cuerda separada y duplicado, a través de la apertura del incidente de suspensión, y como su nombre lo indica, requiere de la solicitud del quejoso, y además, es necesario para decretarla, que no se genere perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.<sup>10</sup>

El artículo 129 de la Ley de Amparo señala, de forma enunciativa, casos en los cuales se considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público;<sup>11</sup> sin embargo, aun en estas hipótesis,

<sup>10</sup> **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y,

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado."

<sup>11</sup> **Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;





excepcionalmente el órgano jurisdiccional puede conceder la suspensión, si a su juicio, la negativa puede llegar a causar mayor afectación al interés social.

Además, tomando en cuenta que el quejoso puede acudir al amparo no sólo cuando se vea afectado su interés jurídico, sino también en una categoría más amplia como es el interés legítimo, en cuyo caso actualiza un vínculo con algún derecho humano, que le permite expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto,<sup>12</sup> el artículo 131 de la Ley de Amparo, prevé requisitos específicos para la procedencia de la suspensión.

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

<sup>12</sup> Décima Época. Registro digital: 2007921. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, materia común, tesis P./J. 50/2014 (10a.), página 60.

"INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto –en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales–, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista



De esta manera, cuando se aduzca un interés legítimo, la suspensión se concederá siempre que el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en el caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento, sin que en ningún caso el otorgamiento pueda modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.<sup>13</sup>

Promovida la suspensión, en los casos que no proceda de oficio y de plano, una vez aperturado el incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y no contravención de disposiciones de orden público,

---

un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas."

<sup>13</sup> **Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento. "En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."



proveer sobre la suspensión provisional, de concederla, fijar los requisitos y efectos de la medida, señalar fecha para la audiencia incidental dentro del plazo de cinco días y solicitar informe justificado a las autoridades responsables.<sup>14</sup>

Si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo, pudiendo modificarla o revocarla cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público.<sup>15</sup>

Finalmente, debe considerar que el pronunciamiento sobre la suspensión, presupone que el acto sea cierto y susceptible de ser suspendido, ya que de no actualizarse, no tendría ningún caso conceder la suspensión.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

<sup>15</sup> **Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

<sup>16</sup> Contradicción de tesis 299/2015. Segunda Sala. Fallada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis por mayoría de tres votos.



Ahora bien, en la especie, los asuntos de los que deriva la presente contradicción se refieren a la suspensión provisional, cuando aquélla se tramita a petición de parte y en particular se aduzca un interés legítimo.

De acuerdo a lo expuesto, para conceder la suspensión provisional en estos casos, deben verificarse los siguientes elementos:

- a) Que el acto reclamado sea cierto,
- b) Que el acto reclamado, de acuerdo a su naturaleza, sea susceptible de ser suspendido,
- c) Que la suspensión la solicite el agraviado,
- d) Que con la concesión de la medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, caso en el cual se podrá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, cuando la naturaleza del acto lo permita,
- e) Que exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso,
- f) Que se acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue la suspensión, y
- g) El interés social que justifique su otorgamiento.

Bajo los criterios de los Tribunales Colegiados en contradicción, se advierte que ambos parten de una suspensión provisional tramitada a petición de parte, en donde se aduce un interés legítimo, en el supuesto que fueron ciertos los actos reclamados consistentes en el desabasto de gasolina con motivo de la **implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.**

Al respecto, se analizó si eran susceptibles de ser suspendidos sus efectos y consecuencias, sustentando criterios discrepantes, pues uno de ellos sostuvo



su imposibilidad **actualizarse el supuesto contenido en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo**, ya que de concederse la medida cautelar se seguiría no únicamente una simple afectación social, sino una de importancia trascendente para la Nación, por el contrario, el otro criterio concedió la suspensión para **adoptar las medidas necesarias que garantizaran la distribución y suministro de combustible (gasolina) en las estaciones de servicios donde el quejoso realiza sus actividades cotidianas**, sin que ello se determinara contrario al interés social.

En ese orden de ideas, para dirimir la contradicción planteada, es necesario entrar al estudio de la fracción II, del artículo 128 de la Ley de Amparo: "**que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público**". Esta disposición ya se encontraba prevista en la ley abrogada y fue retomada por el poder reformador evidenciando así su importancia, pues **la intención del legislador es, en todo momento, la salvaguarda tanto del orden público como del interés social**.

En ese sentido, al fallar la contradicción de tesis 201/2004<sup>17</sup> se determinó que ambas –el orden público e interés social– son nociones íntimamente vinculadas en la medida que **el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población**, mientras que **el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad o, bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno**. Así, como disposiciones de orden público deben entenderse aquellas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público.

Al respecto, la misma ley señala, enunciativamente, en su artículo 129, supuestos genéricos en los cuales pueden trastocarse tales principios:

<sup>17</sup> Fallada en sesión de once de marzo de dos mil cinco, por unanimidad de cuatro votos.



**"Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el



caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean imposterables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

Sin embargo, puede advertirse de la parte final del artículo que *se autoriza* al órgano jurisdiccional de amparo otorgar la suspensión aun en presencia de estas situaciones cuando, de negarse, se cause una afectación mayor al interés social, es decir, que al ponderarse los efectos que pudiera tener esa suspensión frente a las consecuencias que implica la negativa, el daño al orden público y al interés social resultara aún más grave.

Por otra parte, para que el órgano jurisdiccional de amparo, esté en posibilidad de decidir si el otorgamiento de la suspensión vulnera el orden público o el interés social, debe examinar también dos aspectos relativos a esta medida cautelar: la **apariencia del buen derecho** y el **peligro en la demora**.



Del análisis conjunto de tales aspectos es dable ponderar la situación concreta del quejoso frente al perjuicio que la medida suspensiva puede ocasionar al interés social; es decir sólo a partir de esa verificación, se podrá determinar cuáles son los daños de difícil reparación que puede sufrir el quejoso en caso de negarse la medida suspensiva; y en su caso, si el perjuicio al interés social o al orden público sería mayor que esos daños, en caso de concederse la suspensión.

Sobre el examen del primer aspecto **—apariencia del buen derecho—**, se hace para determinar, hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

Por cuanto hace al segundo aspecto, esto es el **peligro en la demora**, el órgano estudia la repercusión que el transcurso del tiempo pudiera tener sobre el fondo del asunto, es decir, los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudiera ocasionar al quejoso y que, en su caso, podría incluso dejar sin materia el asunto. Ello se encuentra plasmado en el artículo 139 de la ley de la materia:

**"Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, **si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.**

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."





Las consideraciones anteriores fueron sostenidas por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 3/95 y de la cual derivó la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:<sup>18</sup>

"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. **La suspensión** de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuizar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de

<sup>18</sup> P./J. 15/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16.



la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."

En la especie, es claro que con el desabasto de combustible cabe la posibilidad de que existan eventuales daños y perjuicios que menoscaben la esfera jurídica de aquel que se duele de dicho acto, sin embargo, el otorgamiento de la suspensión con el efecto de contrarrestar tal desabasto, incide en lo preceptuado por la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

Se explica, si bien ambos quejosos acudieron al juicio de amparo en contra de los actos que provocaron el desabasto de combustibles, como consumidores de gasolina y, por ende, evidenciando el menoscabo que los actos causaban en sus esferas jurídicas, lo cierto es que cualquier medida tendente a subsanar esa afectación no puede ir en contra del interés social.

En el caso, se contraponen dos nociones: la primera, relativa al interés que les asiste a los quejosos como parte de una colectividad que se ve afectada por la escasez provocada por el Plan Conjunto del Gobierno Mexicano para combatir el robo de Hidrocarburos de Pemex y cuya pretensión es que se les garantice la distribución y suministro del combustible (gasolina), en las estaciones de servicio donde desarrollan sus actividades cotidianas; y la otra, relativa al interés social.

En principio debe considerarse que el marco constitucional en materia de hidrocarburos está construido a partir del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece, entre otras cosas, que los hidrocarburos en el subsuelo del Estado Mexicano son propiedad inalienable e imprescriptible de la nación, sobre los cuales no se otorgarán concesiones; asimismo, establece que la Nación lleve a cabo actividades tendentes a la



exploración y extracción de aquéllos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

En ese sentido, el aprovechamiento de los hidrocarburos está considerado como un **área estratégica**, conforme a lo establecido en los artículos 25, párrafo quinto<sup>19</sup> y 28, párrafo cuarto,<sup>20</sup> ambos de la Constitución Federal. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente tesis:

<sup>19</sup> **"Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"...

**"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.** En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. ..."

<sup>20</sup> **"Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"...

**"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:** correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y **la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos**, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."



"ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO. La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de 'áreas estratégicas', entendidas como **aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado**, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución."<sup>21</sup>

Como parte de la implementación de la denominada *reforma energética*, se emitió la Ley de Hidrocarburos cuya función principal es sentar las bases sobre las cuales se desarrolla la industria energética del país, así como establecer los actores encargados de vigilar que las actividades relativas se lleven a cabo conforme a esas directrices.

La importancia de dicho ordenamiento radica en que, con su entrada en vigor, el Estado Mexicano cristaliza su papel como rector del desarrollo nacional al establecer un sistema coordinado de diversos organismos con injerencia en la materia cuyo fin es regular, fomentar y supervisar la industria de los hidrocarburos atendiendo a las necesidades del interés general en los términos que establece la Carta Magna.

<sup>21</sup> Décima Época. Registro digital: 2013961. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, materia constitucional, tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), página 1382.



Ahora bien, dentro de los objetivos de la ley no sólo está la regulación del reconocimiento, explotación, exploración y extracción de hidrocarburos, sino de otros procesos que van desde el transporte, transporte por ductos, distribución, almacenamiento, comercialización, hasta el expendio al público. Lo anterior, de conformidad con su artículo 2o.:

**"Artículo 2o.** Esta ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

"I. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;

"II. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;

"III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural;

**"IV. El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos; y,**

**"V. El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos."**

Las actividades enunciadas en el artículo transcrito están encomendadas, entre otros, a la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía o bien, a Petróleos Mexicanos, según sea el caso, pues para dar operatividad al sistema se prevén funciones administrativas, de planeación, de logística y de supervisión, entre otras.

Así, sin duda la distribución y transporte de gasolinas para la comercialización y expendio al público no constituye una mera actividad de los concesionarios, pues su implementación y desarrollo forma parte de las políticas públicas que debe regular el Estado.



Robustece lo anterior, el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos en donde se establece que la Secretaría de Energía debe establecer la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la **garantía de suministro de hidrocarburos** y petrolíferos,<sup>22</sup> a **fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.**

"**Artículo 80.** Corresponde a la Secretaría de Energía:

"...

"**II. Determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de Almacenamiento y a la garantía de suministro de Hidrocarburos y Petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.**"

"La gestión de los niveles mínimos de almacenamiento podrá ser llevada a cabo por la Secretaría de Energía o por la instancia que ésta designe."

Lo anterior, en conjunto con la Comisión Reguladora de Energía que es el órgano facultado para expedir disposiciones de aplicación general para la regulación de las actividades a las que se refiere esa ley, incluyendo la prestación de los servicios antes referidos:

"Artículo 81. Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:

"**I. Regular y supervisar** las siguientes actividades, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la agencia:

"**a) Transporte y Almacenamiento de Hidrocarburos y Petrolíferos;**

"**b) El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos;**

<sup>22</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"**XXVIII. Petrolíferos: Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.**"



"c) Distribución de gas natural y petrolíferos;

"d) Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural;

**"e) Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos; y.**

"f) Gestión de los Sistemas Integrados, incluyendo el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural; ..."

A mayor abundamiento, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en su artículo 4<sup>23</sup> en relación con la fracción I del diverso 41<sup>24</sup> del mismo ordenamiento, se desprende que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía, regular y promover el desarrollo eficiente de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos.

De esta manera es posible colegir que las determinaciones emitidas por los órganos facultados para dar operatividad a la industria de los hidrocarburos de este país –en concreto a lo que respecta a las actividades de transporte, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos como la gasolina– forman parte de un área estratégica, que busca materializar los fines establecidos tanto en la Constitución como en las leyes reglamentarias aplicables.

---

<sup>23</sup> **"Artículo 4. El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.**

"Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal."

<sup>24</sup> **"Artículo 41. Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:**

**"I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos."**



Como se apuntó en líneas anteriores, el Estado debe procurar a la población el suministro de combustibles, pues constituye un elemento indispensable para el desarrollo productivo del país en los términos de la rectoría que ejerce conforme al artículo 25 constitucional.

Aun cuando la tendencia internacional busca que los países transiten a otro tipo de energía no contaminante, la sociedad mexicana depende de los hidrocarburos, pues juegan un papel fundamental para la realización cotidiana de un sinfín de actividades relacionadas con diversos sectores de la industria, los transportes y distintos servicios, incluyendo los alimentos. De manera que su distribución, comercialización y expendio va más allá de un aspecto accidental o accesorio.

En adición a lo anterior y de forma específica, debe considerarse que la fracción XIII del artículo 129 de la Ley de Amparo **dispone que se sigue perjuicio al interés social o contraviene con disposiciones de orden público** cuando se impida u obstaculice el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 constitucional, tales como los hidrocarburos:<sup>25</sup>

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

<sup>25</sup> Artículo 27, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 27. ...

"...

**Corresponde a la Nación el dominio directo de** todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; **el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."





"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los **bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"

Así, la eventual concesión de la suspensión en contra de los efectos del Plan Conjunto del Gobierno Mexicano para combatir el robo de hidrocarburos sin duda implicaría una obstaculización en el uso, aprovechamiento o explotación de dichos bienes, por lo que este Tribunal Pleno considera inconcuso que se actualiza el supuesto normativo de referencia.

En ese sentido, si bien esta determinación no prejuzga en la decisión sujeta a revisión judicial –*la implementación del Plan Conjunto del Gobierno Mexicano para combatir el robo de hidrocarburos*–, **no por ello debe otorgar la suspensión provisional para que se garantice a los quejosos la distribución y suministro del combustible (gasolina), en las estaciones de servicio donde desarrollan sus actividades cotidianas**, pues de conformidad con los artículos 128, fracción II y 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, es inconcuso que se contravienen disposiciones de orden público y el interés social.

En efecto, la medida suspensiva para los efectos precisados, implicaría que la autoridad redirija su actuar en una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación de desabasto generalizada, contra los intereses de quienes no gozan de la protección de la medida y sufren la misma condición.

No sólo provocaría un trato desigual ante otros que también resienten los efectos de las medidas tomadas, sino que también iría en contra del orden público establecido en las leyes que lo rigen y que, además, se traduciría en una afectación al interés general, que en el caso es abastecer de suministro de gasolina a toda la población.

De esta manera, las acciones que toma el Estado, a pesar de que pudieran no ser inmediatas, pretenden salvaguardar a toda la población, no sólo a aquellas personas que promuevan el juicio de amparo, por lo que otorgar una suspensión para generar acciones de mitigación a ciertos particulares, no sólo colisiona con su atribución constitucional de generar una política de distribución y abaste-



cimiento nacional, sino también distraería los recursos disponibles, entorpeciendo más las labores de restablecimiento del combustible para toda la población.

No debe perderse de vista que todas las medidas implementadas en materia de hidrocarburos por los organismos al efecto facultados se llevan a cabo desde una perspectiva general, por lo que cualquier acto que pretenda modificarlas debe realizarle bajo la misma óptica y no de manera particular.

Por todo lo expuesto y de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DEL PLAN CONJUNTO PARA COMBATIR EL ROBO DE HIDROCARBUROS. DEBE NEGARSE CUANDO SE SOLICITE QUE LA AUTORIDAD ADOpte MEDIDAS QUE GARANTICEN LA DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE EL QUEJOSO DESARROLLA SUS ACTIVIDADES COTIDIANAS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones distintas en cuanto a si es procedente conceder la suspensión provisional en contra de los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar la distribución y el suministro de combustible (gasolina) en las estaciones de servicio donde los quejosos realizan sus actividades cotidianas.

Criterio jurídico: Es improcedente otorgar la suspensión provisional contra los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.

Justificación: Las actividades de transporte, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos, como la gasolina, forman parte de un área estratégica que busca materializar los fines establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes reglamentarias aplicables. Por



ende, otorgar la suspensión provisional en contra de los actos referidos implicaría que la autoridad redirija su actuar en una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación de desabasto generalizada, contra los intereses de quienes no gozan de la protección de la medida y sufren la misma condición, lo que atentaría contra lo establecido en los artículos 107, fracción X, de la Constitución General, 128, fracción II, y 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, ya que se obstaculizaría la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución General, tal como los hidrocarburos, lo que se traduciría en una afectación al interés general, que en el caso es abastecer de gasolina a toda la población. De esta manera, las acciones que toma el Estado, a pesar de que pudieran no ser inmediatas, desde una perspectiva general pretenden salvaguardar a toda la población, no sólo a quienes promuevan el juicio de amparo, por lo que otorgar la suspensión para generar acciones de mitigación a ciertos particulares, no sólo colisiona con la atribución constitucional de establecer una política de distribución y abastecimiento nacional, sino que distraería los recursos disponibles, entorpeciendo las labores de restablecimiento del combustible para toda la población.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y lo sostenido entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

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

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

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



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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

Se expresó unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que no está incurso en una causa de impedimento la Ministra Ríos Farjat para conocer este asunto. La Ministra Ríos Farjat no participó en esta votación.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 25, con número de registro digital: 2022232.

La tesis de jurisprudencia rubro: "IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL. DISTINCIÓN ENTRE EL INTERÉS PÚBLICO Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NACIÓN." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 78, Primera Parte, página 114, con número de registro digital: 232878.



Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 78/2009, P. LXV/2009, I.5o.C. J/30 (9a.) y I.5o.C. J/31 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 1540; XXX, diciembre de 2009, página 8, y Décima Época, Libro I, Tomo 3, octubre de 2011, páginas 1528 y 1529, con números de registro digital: 166964, 165813, 160870 y 160869, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia IV.2o.A.58 K (10a.), 1a./J. 35/2018 (10a.), 1a./J. 37/2016 (10a.) y XXV.3o.2 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 7, Tomo II, junio de 2014, página 1912; 57, Tomo I, agosto de 2018, página 964; 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633; y 60, Tomo III, noviembre de 2018, página 2585; así como en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas, con números de registro digital: 2006644, 2017717, 2012363 y 2018519, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 50/2014 (10a.) y 2a. XLIV/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, respectivamente.

## 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 PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES, ENTÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 10 DE FEBRERO DE 2014 (LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A EFECTO DE FIJAR LOS PRINCIPIOS Y BASES MÍNIMAS QUE DEBEN REGIR EN TODO EL PAÍS EN LA MATERIA.**

**III. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTÁN FACULTADAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**IV. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. EL OBJETO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN**





**EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 2017, FUE PREVER UNA LEY GENERAL QUE PERMITIERA HOMOLOGAR EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA ATRIBUIDA A LAS LEGISLACIONES LOCALES EN LA MATERIA Y NO PRIVAR DE ESA FACULTAD A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**V. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. CONSTITUYE UNA MATERIA CONCURRENTENTE ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA MEDIDA EN QUE AQUÉL TIENE LA FACULTAD DE EXPEDIR LA LEY GENERAL QUE DEFINA LOS PRINCIPIOS Y BASES A LOS QUE ÉSTAS DEBERÁN SUJETARSE [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**VI. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. LA FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO CONLLEVA LA AUSENCIA DE FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**VII. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. LAS LEGISLACIONES LOCALES EN LA MATERIA PUEDEN SER**





**REFORMADAS POR LOS CONGRESOS ESTATALES, CON LA ÚNICA SALVEDAD DE QUE DEBERÁN SER AJUSTADAS A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE UNA VEZ QUE SEA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**VIII. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. LA REFORMA A LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-A, CONSTITUCIONAL, NI A LOS TRANSITORIOS CUARTO Y QUINTO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA MATERIA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 2017 [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO, 34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

**IX. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS NO PENALES. LA DETERMINACIÓN DE QUE LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN RELACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO EMITA LA LEY GENERAL RESPECTIVA, NO ES APLICABLE CUANDO EXISTA UNA OMISIÓN DE ÉSTE EN AQUELLA MATERIA, EN ATENCIÓN AL RÉGIMEN ESPECÍFICO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE DICHO SISTEMA [ARTÍCULOS 13, PÁRRAFO SEGUNDO, 15, PÁRRAFO PRIMERO, 24, INCISOS A), C) Y D), 25, PÁRRAFO SEGUNDO, 26, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 30, 31, PÁRRAFO PRIMERO, 32, PÁRRAFO PRIMERO,**



## **34, 39, FRACCIÓN II, 43, 49, 52, FRACCIÓN IV, Y 55 DE LA LEY DE MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2017. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 9 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

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

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 84/2017 promovida por el procurador general de la República en contra de los artículos 13, segundo párrafo; 15, primer párrafo; 24, incisos a), c) y d); 25, segundo párrafo; 26, fracción IV; 28, primer párrafo; 30; 31, primer párrafo; 32, primer párrafo; 34; 39, fracción II; 43; 49; 52, fracción IV; y, 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

### **Trámite**

1. **Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el veintisiete de julio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> Raúl Cervantes Andrade, procurador general de la República,<sup>2</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 13, segundo párrafo; 15, primer

<sup>1</sup> Fojas 1 a 21 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> Personalidad que se tuvo por acreditada con el nombramiento que obra en la acción de inconstitucionalidad 2/2017 del índice de este alto Tribunal.



párrafo; 24, incisos a), c) y d); 25, segundo párrafo; 26, fracción IV; 28, primer párrafo; 30; 31, primer párrafo; 32, primer párrafo; 34; 39, fracción II; 43; 49; 52, fracción IV; y, 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Nuevo León.

3. **Artículos señalados como violados.** La representación social estimó como preceptos constitucionales violados los artículos 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los transitorios cuarto y quinto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

4. **Conceptos de invalidez.** El procurador general de la República adujo esencialmente lo siguiente:

- El Congreso de Nuevo León al emitir el Decreto 272 mediante el cual reformó diversos artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias de esa Entidad Federativa, invadió la facultad legislativa del Congreso de la Unión en esa materia, establecida en el artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Federal, porque dicha facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, la que no ha sido ejercitada mediante la expedición de la ley general en la que se establezcan los principios, bases y lineamientos que rigen la competencia de las entidades federativas para legislar en esa materia.

Al tratarse de una "materia concurrente" a partir de la entrada en vigor de dicha reforma constitucional –*seis de febrero de dos mil diecisiete*– las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en la materia hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la ley general relativa.



La anterior violación se corrobora con la circunstancia de que el mencionado decreto contiene previsiones normativas que se refieren a aspectos relacionados con la tramitación y desahogo de los procedimientos de los mecanismos alternativos de solución de controversias que, invariablemente, constituyen los principios y las bases de los mismos, porque inciden en su naturaleza, alcance y procedencia.

- El accionante considera que el legislativo local no se ajustó al régimen transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, lo que implicó un vicio de inconstitucionalidad atemporal, ya que al momento de la emisión del decreto impugnado, no se conocían los principios y bases de la ley general que servirían de parámetro para el ejercicio de su competencia legislativa.

- En ese tenor, si bien no se ha emitido la ley general por parte del Congreso de la Unión, el legislativo estatal no estaba en aptitud de reformar su ley vigente de mecanismos alternativos de solución de controversias, porque originaría una invasión de competencia como aconteció en la especie.

5. **Registro y turno.** Mediante proveído de uno de agosto de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> el 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 **84/2017**; y, por razón de turno, fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. **Admisión.** Por auto de tres de agosto de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus respectivos informes.

7. **Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León al rendir su informe sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

<sup>3</sup> Foja 22 ídem.

<sup>4</sup> Fojas 23 y 24 ídem.



- Los conceptos de invalidez deben desestimarse por inoperantes, porque la reforma que se impugna es acorde con la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias vigente, derivada de su publicación en el Periódico Oficial en el Estado el trece de enero de dos mil diecisiete.

- La reforma tuvo como objetivo optimizar la tramitación de las diversas etapas del procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias que prevé la ley respectiva, sus requisitos de procedencia, modificar los elementos para la certificación de facilitadores y establecer la vigencia de la aplicación gradual de dicha reforma en las materias civil y familiar.

- Las legislaturas de los Estados cuentan con la facultad de realizar modificaciones adicionales a sus ordenamientos locales con la finalidad de abatir las problemáticas regionales. Así, el Congreso del Estado de Nuevo León está facultado para legislar, agregando mayor énfasis en determinados aspectos, ya que no se encuentra limitado a repetir lo establecido por el legislador federal, porque de lo contrario se eliminaría el concepto de concurrencia.

- El hecho de que se haya expedido o modificado la legislación estatal en forma previa a las leyes federales, no puede originar que la ley estatal sea contraria a la Constitución Federal o a las leyes generales.

- La interpretación de los artículos transitorios del decreto impugnado, revela la vigencia o entrada en vigor de ciertas disposiciones, que en el caso concreto se están combatiendo, por lo que deberá ser desestimada la presente acción de inconstitucionalidad.

8. **Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León en su informe no se pronunció respecto de la validez o invalidez de las normas, ya que precisó que el grado de intervención de esa autoridad se constriñó a la promulgación del decreto impugnado.

9. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído



de dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### Considerando:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Federal.

11. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el 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 de la fecha de publicación de la norma impugnada.

12. Efectivamente, el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el miércoles veintiocho de junio de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del jueves veintinueve de junio al viernes veintiocho de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la citada ley reglamentaria.

13. En el caso, la demanda se presentó el jueves veintisiete de julio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su presentación.

14. TERCERO.—**Legitimación.** La demanda fue suscrita por Raúl Cervantes Andrade en su carácter de procurador general de la República, lo que se tuvo

---

<sup>5</sup> Foja 298 ídem.



por acreditado en el acuerdo de admisión de la presente acción con el nombramiento que obra en la acción de inconstitucionalidad 2/2017 del índice de este alto Tribunal.

15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable,<sup>6</sup> el titular de la Procuraduría General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que sean contrarias al orden constitucional.

16. En el caso, el procurador promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, de manera que al encontrarse esos preceptos inmersos en una ley de naturaleza estatal, el actor tiene legitimación para impugnarlo.

17. Apoya esta conclusión la jurisprudencia P./J.98/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

**"DÉCIMO SEXTO.** Las adiciones, reformas y **derogaciones** que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III;** 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. ..."**

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823 Novena Época, «registro digital 188899».



18. CUARTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez.

19. QUINTO.—**Análisis de fondo.** En el único concepto de invalidez, el procurador general de la República adujo esencialmente que los artículos impugnados resultaban inconstitucionales, en virtud de que el Congreso del Estado de Nuevo León invadió la facultad legislativa del Congreso de la Unión en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, establecida en el artículo 73, fracción XXIX-A, así como los artículos transitorios cuarto y quinto de la Constitución Federal, reformada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, debido a que dicha facultad todavía no ha sido ejercida mediante la expedición de la legislación general en la que se establezcan los principios, bases y lineamientos que rijan la competencia concurrente de las entidades federativas en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

20. Cabe precisar que si bien en la demanda el accionante señaló como una de las normas impugnadas el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León; lo cierto es que los argumentos que formula están encaminados a controvertir el contenido del primer párrafo de dicho numeral. De tal manera que se analizará esta última porción normativa, pues es la que en realidad se impugna.

21. Este Tribunal Pleno estima que no asiste la razón a la parte actora.

22. En principio, es menester precisar que el texto de los artículos impugnados de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, es del tenor siguiente:

**"Artículo 13.**

"...

"En caso de que uno o más de los participantes no deseen abordar la controversia en el mecanismo alternativo elegido, podrá optarse por otro, o soli-





citarse de común acuerdo, en su caso, la reanudación del procedimiento jurisdiccional suspendido, en términos de la legislación procesal aplicable; en este último caso, si sólo una de las partes desea reanudar la causa judicial de que se trate, la autoridad deberá notificar de esta circunstancia, de manera fehaciente, a todas las partes involucradas, a cargo de la autoridad correspondiente. ..."

**"Artículo 15.** Los interesados en solucionar una controversia mediante un mecanismo alternativo, deberán comparecer personalmente a las sesiones; no obstante, tratándose de asuntos de naturaleza civil, y administrativa, podrán hacerlo por conducto de apoderado, siempre y cuando se acredite que materialmente es imposible su comparecencia; y, tratándose de personas morales, lo harán por conducto de apoderado que cuente con poder general para pleitos y cobranzas o especial para someter la solución de controversias a través del mecanismo alternativo elegido. ..."

**"Artículo 24.**

"...

"A). Encuentro entre las personas involucradas en la controversia;

"...

"C) Responsabilidad y restauración dentro de la comunidad para todos (sic) las personas involucradas; y

"D) Inclusión de todas las personas involucradas en la controversia dentro del proceso de justicia restaurativa. ..."

**"Artículo 25. ...**

"Cuando el mecanismo alternativo concluya sin lograrse ningún convenio o resolución, el cómputo volverá a correr a partir del día siguiente en que el facilitador declare la terminación del proceso alternativo."



**"Artículo 26.**

"...

"IV. Describir brevemente la naturaleza y materia de la controversia y demás antecedentes que resulten pertinentes;

"Fracciones V a IX ..."

**"Artículo 28.** El convenio de mecanismo alternativo celebrado ante los facilitadores del Instituto ratificado por los intervinientes y sancionado por el director, tiene igual eficacia y autoridad que la cosa juzgada o que la sentencia ejecutoriada, una vez cumplidas las disposiciones legales aplicables. En caso de incumplimiento, y ante la inejecución voluntaria de lo pactado, la ejecución forzosa procederá por la vía de apremio en la forma y términos que señala la legislación procesal para las sentencias dictadas por los jueces del Estado. ..."

**"Artículo 30.** Tratándose de convenios producto de un mecanismo alternativo, cuando dicho mecanismo se haya tramitado antes del inicio de cualquier procedimiento jurisdiccional, satisfaciéndose los requisitos de esta ley, podrán ser ratificados ante el director del Instituto, el Instituto de la Defensoría Pública o el Notario que los participantes de común acuerdo designen quienes extenderán la certificación de ratificación correspondiente. En caso, de no existir un representante de las autoridades antes señaladas, la ratificación podrá hacerse ante el Síndico o Síndico segundo del Municipio donde se haya celebrado el convenio. Tratándose de ratificaciones ante el Instituto, el convenio del mecanismo alternativo deberá haber sido tramitado ante un facilitador certificado en los términos de la presente ley.

"Una vez ratificado el convenio ante las autoridades antes señaladas, y sancionado por el director del Instituto o por la Autoridad Judicial competente, adquirirá el carácter de cosa juzgada o sentencia ejecutoriada en los términos de esta Ley y del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, dándole vista al Ministerio Público para sus consideraciones tratándose de menores o incapaces."



"**Artículo 31.** Para que sean elevados a la categoría de cosa juzgada o, en su caso de sentencia ejecutoriada, los convenios resultantes de los mecanismos alternativos realizados antes del inicio de un procedimiento jurisdiccional para la solución de la controversia, deberán atenderse las siguientes reglas: ..."

"**Artículo 32.** Los participantes conservarán sus derechos para resolver la controversia ante los Tribunales y podrán ejercerlos en caso de que no se llegue a un convenio para la solución total o parcial de la controversia. ..."

"**Artículo 34.** Los facilitadores serán personas físicas y podrán ejercer esta función, en la modalidad respectiva, dentro del Instituto, en los Centros de Mecanismos Alternativos acreditados, o desarrollar su actividad en forma independiente, debiendo acreditar que cuentan con estudios en mecanismos alternativos aprobados por el Instituto, además de cumplir con los demás requisitos determinados en la presente ley y su reglamento.

"Para el caso de facilitadores que tengan certificación especializada además de lo anterior, deberán contar con veinticinco años de edad al momento de iniciar el proceso de certificación y acreditar conocimientos de derecho suficientes, además de cumplir con los demás requisitos determinados en la presente ley y su reglamento."

"**Artículo 39.**

"...

"II. Contar con el mínimo de dos facilitadores debidamente certificados requeridos por el Instituto;"

"**Artículo 43.** En los procesos contenciosos del orden familiar, preferentemente deberán agotarse los mecanismos alternativos de conciliación y mediación que garanticen los derechos de los menores, incapacitados así como los derechos inherentes que derivan del matrimonio.

"Iniciado el procedimiento por la vía jurisdiccional contenciosa del orden familiar, el Juez en el auto de radicación, en caso de que no haya apercibido a



las partes de los mecanismos de conciliación descritos en el párrafo anterior, deberá darles vista de los Mecanismos Alternativos previstos en esta ley, a fin de que si las partes así lo convienen resuelvan su controversia, proveyendo la lista de centros de mediación y conciliación públicos o privados acreditados, así como los facilitadores privados certificados vigentes para que las partes elijan el facilitador respectivo, o en su caso puedan solicitar al Instituto dicho servicio.

"De no haber llegado a un acuerdo para someterse a los Mecanismos Alternativos, se proseguirá el juicio por sus demás etapas procesales. En caso de llegar a un acuerdo parcial, el juicio continuará por los conceptos que no haya sido posible convenir."

**"Artículo 49.** Para determinar la procedencia de una sanción por responsabilidad de los facilitadores privados, cualquiera de las partes deberá presentar inconformidad por escrito ante el Instituto dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que hubiere ocurrido el hecho u omisión que se impute a uno o más facilitadores, con independencia de los supuestos previstos en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

"En dicho escrito deberán ofrecerse las pruebas con las que presuntamente se acrediten los hechos de la inconformidad y deberán acompañarse copias suficientes del mismo para notificar al facilitador o facilitadores señalados como responsables.

"Dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que hubiere recibido el escrito, el Instituto radicará la inconformidad y notificará al facilitador o facilitadores señalados como responsables para que ejerzan su derecho de audiencia, mediante informe escrito que deberán presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que hubieren recibido la notificación antes señalada.

"Una vez presentado el informe a que alude el párrafo anterior, el Instituto deberá resolver sobre los puntos de la inconformidad dentro de los diez días hábiles siguientes al de la presentación del mismo, pudiendo para ello allegarse de elementos de convicción para mejor proveer."



**"Artículo 52.**

"...

"IV. Acumular en un periodo de un año tres o más inconformidades que hayan procedido ante el Instituto derivadas de los facilitadores y/o procesos de mecanismos alternativos ofrecidos por el centro en cuestión; e. ..."

**"Artículo 55.** Las resoluciones del Instituto podrán ser sustanciadas a través del procedimiento de queja, el cual será resuelto por el Consejo de (sic) Judicatura.

"La queja se presentará por escrito dentro de un plazo máximo de tres días hábiles, contados a partir de que el interesado haya sido notificado de la conducta cuestionada.

"Dicho procedimiento deberá ser resuelto en un plazo de quince días hábiles siguientes a su presentación.

"No obstante lo anterior, el Instituto y la parte recurrente podrán someterse a un proceso de Mediación a fin de resolver el conflicto materia del recurso de queja. Dicho Mecanismo Alternativo se realizará en una sola sesión."

23. Como puede advertirse, a través del referido decreto se reformaron diversos artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, mediante los cuales se fijaron lineamientos para la operatividad de los procedimientos que conforman los aludidos mecanismos alternativos de solución de controversias, así como las autoridades encargadas de su realización.

24. En ese tenor, los preceptos que se tildan de inconstitucionales dan contenido a la tramitación y fijan los efectos de los mecanismos alternativos de solución de controversias en dicha entidad federativa, ya que refieren el alcance (cosa juzgada) de los convenios que las partes firman ante los conciliadores o facilitadores; disponen los requisitos que deben reunir los facilitadores para



cumplir con su función; los requisitos que deben cumplir los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; establecen los procesos de mediación y conciliación; y, refieren el régimen de sanciones.

25. Ahora bien, para resolver la impugnación planteada, conviene precisar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de febrero de dos mil diecisiete, se emitió el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, entre otras, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, específicamente la adición de la fracción XXIX-A de su artículo 73, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera específicamente los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

26. Cabe precisar que los artículos transitorios del referido decreto de reformas, disponen el plazo para que el Congreso de la Unión expida la Ley General de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias.

27. Asimismo, se consideró que la vigencia de las legislaciones federal y local en la materia, continuaría hasta en tanto entrara en vigor la legislación general mencionada; por ende, los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberían concluirse y ejecutarse conforme a lo previsto en aquéllas.

28. Además, un aspecto sumamente relevante que se estableció en dichos transitorios, fue que las legislaciones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la Federación y de las entidades federativas deberían ajustarse a la ley general cuando fuera emitida por el Congreso de la Unión.

29. Tales artículos a la letra dicen:

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

" ...



"XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

"...

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

"**Segundo.** En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

"...

"**Cuarto.** La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

"**Quinto.** La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución. ..."

30. En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión está facultado para expedir la Ley General en Materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, con excepción de la materia penal, la que permitirá fijar los principios y bases mínimas que deben regir en todo el país en materia de justicia restaurativa.

31. El Constituyente Permanente decidió que el Congreso de la Unión emitiera una ley general, con una plataforma mínima de los principios y las bases



para tales mecanismos, a partir de la cual, las leyes vigentes de la federación y las entidades federativas, fueran ajustadas a ese mandato.

32. Ahora bien, las razones por las que se decidió la expedición de una ley general se advierten de la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, así como del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el apartado relativo a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

33. Al respecto, se precisó que derivado de diversas investigaciones y estudios sobre la justicia alternativa en nuestro país, era necesario fortalecerla y fomentarla, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

34. Se indicó que a través de los mecanismos alternativos se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro, la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo, a fin de crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomenten la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

35. En dicha exposición se hizo alusión a la situación actual en nuestro país de las distintas legislaciones que existen a nivel federal y local en la materia, en el sentido de que el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la instrumentación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, particularmente en la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichas alternativas de resolución de disputas.





36. Se dijo que sólo algunas entidades federativas<sup>8</sup> cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias. Además, las leyes existentes en la materia, prevén de manera distinta la justicia restaurativa, lo que ocasiona que no exista un ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos para toda la población, razón por la que es indispensable homologar a través de una ley general, los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

37. Se estableció que existía discrepancia en el tratamiento que en México se da a esa figura jurídica, porque debido a su "estructura federal", la legislación en mediación depende de las particularidades de cada uno de los estados, tal como se pone de manifiesto con la circunstancia de que existen entidades federativas que la han incorporado en sus constituciones (15), otros la han desarrollado como ley orgánica (12) y otros a través de leyes especiales (19). Además, en diez entidades federativas su aplicación depende del Tribunal Superior de Justicia, en seis los consideran órganos auxiliares, en dos como órganos desconcentrados, en seis dependen de los Consejos de la Judicatura, en uno de los Juzgados Civiles y en uno depende de la Procuraduría General de Justicia.

38. Se aclaró que si bien el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado en nuestro país, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a (i) la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, (ii) los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos, (iii) los principios que los rigen, (iv) los procedimientos, (v) las etapas mínimas que los conforman, (vi) la definición de la naturaleza jurídica de esta figura, y (vii) la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

<sup>8</sup> Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.



39. Por ende *–se consideró–* resultaba necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectivo el derecho constitucional de acceso a la justicia, mediante el establecimiento de los principios y bases que deben regir en la materia.

40. Así, en la referida exposición de motivos se definieron los objetivos y alcances de la Ley General en Materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en los siguientes términos:

- Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;

- Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional.

- Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación de dichos servidores públicos.

- Al cumplir el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

41. No obstante lo anterior, hasta el momento el Congreso de la Unión no ha emitido la ley general para que defina los principios y bases que dispone el artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Federal.

42. Lo expuesto, pone de manifiesto que previamente a la emisión de dicha reforma constitucional, en el ámbito federal y local ya se contaba con múltiples legislaciones en materia de mecanismos alternativos, pues fue con motivo de la



reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, que se elevó a rango constitucional el establecimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias, a fin de fortalecer y fomentar la justicia alternativa en nuestro país, tal como se advertía del párrafo tercero de ese numeral, en los siguientes términos:

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

**"Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. ..."

43. Las anteriores precisiones son aptas para declarar **infundados** los argumentos de disenso que propone la accionante, pues contrariamente a lo que señala, este Tribunal Pleno considera que el Congreso Local tiene competencia para legislar en la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales.

44. Ello se corrobora precisamente con la propia exposición de motivos que culminó con la adición de la fracción XXIX-A al artículo 73 de la Constitución General, en la que se reconoció expresamente la competencia de las entidades federativas para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

45. Sin embargo, el problema que advirtió el Constituyente fue que no todos los Estados habían ejercido dicha competencia y respecto de quienes sí lo habían hecho, las legislaciones no resultaban homogéneas, de allí que se estimó



necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general que definiera los principios y bases en la materia, con el fin de homologar la normativa local.

46. Aunado a que, por disposición expresa de la aludida reforma constitucional en su Quinto Transitorio, las leyes existentes en la materia debían ajustarse a lo previsto en la ley general una vez que fuera emitida por el Congreso de la Unión, con la finalidad de dotar de uniformidad y operatividad a la justicia restaurativa a nivel nacional.

47. En ese orden de ideas, para este Tribunal Pleno es importante precisar que la reforma al artículo 73 constitucional, por virtud de la cual se adicionó la fracción XXIX-A, **no tuvo por objeto privar de esa facultad a las entidades federativas**, pues el objeto de dicha reforma fue únicamente prever una ley general que permitiera homologar el ejercicio de la competencia atribuida a las legislaciones locales, esto es, constituir una plataforma mínima desde la cual las entidades federativas pudieran expedir su propia legislación.

48. En efecto, el referido precepto constitucional establece que corresponderá al Congreso de la Unión expedir la ley general que preverá los principios y bases a los cuales deberán sujetarse los órdenes de gobierno. De allí que, dicha ley general tiene por objeto distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de homologar el ejercicio de la misma, sin que ello implique que la materia analizada haya quedado reservada al orden federal o que excluya la facultad legislativa de las entidades federativas en la materia.

49. Máxime que, conforme al artículo cuarto transitorio del aludido decreto de reformas, la legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continúa vigente hasta en tanto entre en vigor la ley general, precisando el Constituyente que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

50. Es decir, el Constituyente estableció a través del referido Cuarto transitorio una regla en la que reconoció la vigencia de las leyes federal y locales



emitidas antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional para la conclusión de los mecanismos iniciados, y al mismo tiempo determinó que las reformas que se realizaran a las leyes de la materia debían ajustarse a la ley general una vez emitida (Quinto transitorio).

51. A partir de lo relatado, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales es una materia concurrente, en la medida en que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley general que defina los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales.

52. En consecuencia, no existe fundamento constitucional para poder sostener que la falta de expedición de la ley general conlleva la ausencia de facultades de los Congresos locales para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, fundamentalmente porque dicha omisión no genera incertidumbre sobre qué competencias corresponden a cada orden de gobierno y específicamente, sobre si los Estados tienen o no facultades para legislar en la materia, pues se reitera: *i*) la facultad para legislar es de las entidades federativas por mandato constitucional; *ii*) la ley general se emitirá para definir los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales; y *iii*) en el decreto de reformas constitucionales, no se aprecia mandato alguno que prevea que las entidades federativas no podrán legislar en la materia hasta en tanto se emita la ley general.

53. Cabe precisar que la finalidad perseguida por el constituyente de homologar las legislaciones locales en la materia a través de la expedición de una ley general, no resulta un argumento suficiente para sostener que las entidades federativas no pueden legislar en la materia hasta en tanto no se emita dicha normativa general.

54. Esto porque el mero reconocimiento de esta finalidad no constituye un fundamento constitucional para derogar o suspender el ejercicio de una competencia que la misma Ley Fundamental otorga a los Estados, y principalmente, porque reconocer la posibilidad de las entidades federativas para legislar en la materia aún sin la ley general, no frustra tal finalidad de homologación, pues en ningún sentido se niega que una vez que se expida la ley general de la materia



por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas locales tendrán la obligación de adecuar su legislación a los principios y bases allí establecidas.

55. Efectivamente, lo que este Tribunal Pleno sostiene en el presente asunto es que a diferencia de lo que sucede en otras materias, tratándose de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, en virtud del régimen constitucional específico que se prevé, **la falta de expedición de la ley general de la materia, no inhibe la posibilidad de los Congresos Locales para legislar sobre dicha materia**, toda vez que esta competencia corresponde constitucionalmente a las entidades federativas y no existe ninguna disposición constitucional que establezca una prohibición para legislar hasta en tanto se emita la ley general respectiva.

56. De allí que, las legislaciones locales pueden ser reformadas por los Congresos estatales, con la única salvedad de que dichas legislaciones deberán ser ajustadas a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión.

57. En el orden de ideas relatado, la reforma a los artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, no es contraria a la pretensión de la reforma constitucional para homogenizar la justicia alternativa en todo el país, con independencia de que no se ha emitido la ley general.

58. En consecuencia, debe concluirse que la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX-A de la Constitución General, es únicamente para expedir la ley general en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, la cual deberá contener los principios y bases a los que se sujetará dicha materia; sin que la reforma de los artículos impugnados de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, publicada mediante el Decreto 272 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, vulnere dicha competencia toda vez que la omisión del Congreso Federal de expedir esta legislación general en el plazo que para el efecto se estableció en la Constitución, no impide el ejercicio de la competencia que corresponde a las entidades federativas para legislar en la materia.



59. Así, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el Decreto 272 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, por medio del cual el Congreso del Estado de Nuevo León reformó los artículos 13, segundo párrafo; 15, primer párrafo; 24, incisos a), c) y d); 25, segundo párrafo; 26, fracción IV; 28, primer párrafo; 30; 31, primer párrafo; 32, primer párrafo; 34; 39, fracción II; 43; 49; 52, fracción IV; y, 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, no resulta contrario al artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución y a los numerales Cuarto y Quinto transitorios del decreto de reformas.

60. Sin que pase inadvertido que para apoyar su argumento sobre la invalidez de los referidos preceptos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, el promovente citó las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, en las que *–según sostiene–* este Tribunal Pleno, en el marco de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, determinó que los Congresos de los Estados carecían de competencia para legislar en la materia, hasta en tanto no se expidieran las leyes generales del sistema nacional anticorrupción y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

61. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que lo sostenido en dichas acciones no resulta aplicable en el presente asunto, porque si bien en los referidos precedentes se sostuvo que los Estados no tenían facultades para legislar con relación al sistema nacional anticorrupción, hasta en tanto el Congreso de la Unión emitiera las leyes generales respectivas, lo cierto es que ello fue en atención al régimen específico que se previó en la Constitución General para la implementación de dicho sistema, **el cual es distinto al establecido para la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.**

62. Efectivamente, en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016 se dijo lo siguiente:<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En esencia son las mismas consideraciones que rigieron la decisión en la diversa Acción de Inconstitucionalidad 58/2016.



"... El régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

"La emisión de estas leyes generales se configura como el punto de partida para el ejercicio competencial por parte del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) para la expedición de las leyes y para realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales.

"...

"En tanto que el artículo Quinto Transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las leyes generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.

"Lo anterior, configura un modelo constitucional de transición específico para la materia que nos ocupa, bajo la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre res-







ponsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo Séptimo transitorio de la reforma.

"De esta forma, el modelo de transición adoptado por el Constituyente para esta materia en específico, no sólo presenta elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas, tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo Quinto transitorio.

"...

"De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el argumento de invalidez formulado por la Procuradora General de la República relativo a la falta de competencia por parte del órgano legislativo del Estado de Veracruz para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, resulta fundado, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.

"...

"Desde esta perspectiva, resulta contrario a la pretensión del legislador constitucional y a las finalidades bajo las cuales estructuró el sistema de com-



bate a la corrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales. De este modo, si bien las legislaturas locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, lo cierto es que resulta contrario a la idea misma del modelo de transición constitucional específicamente diseñado para la materia que nos ocupa, que los diputados locales no conozcan las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

"La gravedad de este desconocimiento se hace patente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local emite diversas normas generales sin conocer y sin tener en cuenta las bases que establecerán las leyes generales en la materia. En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales de manera previa establezcan los órganos y modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor. ..."

63. Del texto transcrito se puede advertir que efectivamente, este Tribunal Pleno reconoció que la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción estaba basado en la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, por lo que a falta de ellas, los Estados carecían de facultades para realizar las adecuaciones legislativas que ordenaba la Constitución General. Sin embargo, contrario a lo que sostiene el accionante, dicho pronunciamiento no fue general, sino específico en atención al peculiar régimen que se previó para la implementación de dicho sistema.

64. Por tanto, para poder trasladar este razonamiento al presente asunto resulta necesario que el régimen normativo establecido para los mecanismos alternativos de solución de controversias sea igual o al menos análogo al previsto para el Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual no acontece.

65. Para dar mayor claridad sobre este punto, se expone el siguiente cuadro comparativo:



Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	Sistema Nacional Anticorrupción
<p><u>Normas competenciales</u></p> <p>"<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>"...</p> <p>"XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;</p> <p>..."</p>	<p><u>Normas competenciales</u></p> <p>"Art. 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>"...</p> <p>"XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir <b><u>la ley general que establezca las bases de coordinación</u></b> del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;</p> <p>"XXIX-V. Para expedir <b><u>la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno</u></b> 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."</p>
<p><u>Normas transitorias</u></p> <p>"<b>Primero.</b> El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>"<b>Segundo.</b> En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.</p> <p>"...</p>	<p><u>Normas transitorias</u></p> <p>"<b>Primero.</b> El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.</p> <p>"<b>Segundo.</b> 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</p>



"**Cuarto.** La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

"**Quinto.** La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución. ..."

en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo.

" ...

"**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.**

"**Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor **en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente decreto.**

"**Sexto.** En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"**Séptimo.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas **deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables,** las constituciones y leyes locales."



66. Del texto transcrito es posible advertir que el régimen establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción, es distinto del que se prevé para los mecanismos alternativos de solución de controversias, pues fundamentalmente en el primero las leyes generales que debía expedir el Congreso de la Unión tenían por objeto **distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno**. Además, se estableció de manera expresa que los Estados debían 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**; y finalmente se dispuso que las reformas a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA constitucionales entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes generales respectivas.

67. De lo anterior es claro el por qué este Alto Tribunal reconoció que en el Sistema Nacional Anticorrupción, las leyes generales que debía expedir el Congreso de la Unión constituían la base fundamental para su implementación, por lo que ante su ausencia, los Estados no tenían facultades para legislar en la materia.

68. Por tanto, ese mismo argumento no resulta aplicable al régimen de mecanismos alternativos de solución de controversias, pues la reglamentación que la Constitución General prevé para dicha materia es distinta, en tanto se reitera: *i)* la facultad para legislar en la materia es de las entidades federativas por mandato constitucional; *ii)* la ley general se emitirá para definir los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales; y *iii)* en el decreto de reformas constitucionales, no se aprecia mandato alguno que prevea que las entidades federativas no podrán legislar en la materia hasta en tanto se emita la ley general.

69. Por todo, este Tribunal Pleno estima que lo resuelto en las diversas acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016 no resulta aplicable al presente asunto.

70. En ese orden de ideas, debe reconocerse la validez de los artículos impugnados.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 13, párrafo segundo, 15, párrafo primero, 24, incisos A), C) y D), 25, párrafo segundo, 26, fracción IV, 28, párrafo primero, 30, 31, párrafo primero, 32, párrafo primero, 34, 39, fracción II, 43, 49, 52, fracción IV, y 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León, reformadas mediante Decreto Núm. 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y pre-



sidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 13, párrafo segundo, 15, párrafo primero, 24, incisos A), C) y D), 25, párrafo segundo, 26, fracción IV, 28, párrafo primero, 30, 31, párrafo primero, 32, párrafo primero, 34, 39, fracción II, 43, 49, 52, fracción IV, y 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León, reformadas mediante Decreto Núm. 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 84/2017, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del nueve de junio de dos mil veinte.

Al resolver el fondo del presente asunto, el Pleno de este Alto Tribunal concluyó, en esencia, que la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el



artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución General, es únicamente para expedir la ley general en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, la cual deberá contener los principios y bases a los que se sujetará dicha materia; sin que la reforma de los artículos impugnados de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, efectuada mediante Decreto 272 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, vulnere dicha competencia, toda vez que la omisión del Congreso Federal de expedir esa legislación general en el plazo que para el efecto se estableció en la Constitución, no impide el ejercicio de la competencia que corresponde a las entidades federativas para legislar en la materia, al ser concurrente.

Así, la mayoría de Ministros determinó que la reforma a los artículos 13, segundo párrafo; 15, primer párrafo; 24, incisos a), c) y d); 25, segundo párrafo; 26, fracción IV; 28, primer párrafo; 30; 31, primer párrafo; 32, primer párrafo; 34; 39, fracción II; 43; 49; 52, fracción IV; y, 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, no resulta contraria al artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución General y a los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto de reformas constitucionales respectivo.

En relación con tales consideraciones, tal como lo expresé en la sesión en que se discutió y resolvió el presente asunto, no comparto la determinación mayoritaria del Tribunal Pleno en el sentido de reconocer la validez del Decreto 272 que reformó diversas disposiciones de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León.

En primer lugar, porque el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas a la Constitución General, publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, expresamente dispuso que las leyes locales en esta materia continuarían vigentes hasta en tanto entrara en vigor la ley general respectiva, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en leyes locales deberían concluirse y ejecutarse conforme a lo previsto en ellas.

En segundo término, si el veintiocho de junio de dos mil diecisiete se publicó el Decreto 272 impugnado, no obstante que sólo habían transcurrido ciento cuarenta y tres días de los ciento ochenta días naturales que se establecieron en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales para expedir la ley general en la materia, a mi parecer, sí se invadió la esfera





de atribuciones del Congreso de la Unión, porque no se respetó dicho lapso de ciento ochenta días, en tanto el Congreso del Estado de Nuevo León legisló antes de que concluyera el plazo señalado.

No es obstáculo para lo anterior la circunstancia de que la Constitución General no haya ordenado la expedición de una ley única, pues el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, determinó que, si una reforma constitucional había condicionado a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa a que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales las bases y principios de distribución de competencias, entonces, debía invalidarse la normatividad correspondiente por no haber atendido los parámetros en cuestión, al haber sido expedida previamente a la ley general.

Por esas razones, considero que debió declararse la invalidez del Decreto 272 impugnado y, consecuentemente, de las reformas que introdujo a la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 84/2017, promovida por el procurador general de la República.

En sesión pública celebrada el nueve de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2017, en la que se reconoció la validez de diversas disposiciones de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León,<sup>1</sup> reformadas mediante decreto publicado el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

En la sentencia, una mayoría de Ministras y Ministros consideró que –al legislar sobre mecanismos alternativos para la solución de controversias no penales (en adelante "MASC")– el legislador local no invadió la competencia del Con-

<sup>1</sup> Específicamente de los artículos 13, párrafo segundo, 15, párrafo primero, 24, incisos A), C) y D), 25, párrafo segundo, 26, fracción IV, 28, párrafo primero, 30, 31, párrafo primero, 32, párrafo primero, 34, 39, fracción II, 43, 49, 52, fracción IV, y 55.



greso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX-A,<sup>2</sup> de la Constitución General. Lo anterior, pues el Poder Reformador únicamente facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general sobre MASC, la cual deberá contener los principios y bases a los que se sujetará dicha materia (es decir, se trata de una materia *concurrente*, no exclusiva de la Federación), y no existe precepto constitucional que prohíba a las entidades federativas legislar hasta en tanto se emita la mencionada ley general. Por tanto, el hecho de que aún no se haya expedido la ley general respectiva no impide a los Estados legislar en esta materia.

Adicionalmente, la mayoría sostuvo que las acciones de inconstitucionalidad 56/2016<sup>3</sup> y 58/2016<sup>4</sup> –las cuales fueron invocadas por el accionante en su demanda– no resultaban aplicables en este asunto, ya que, si bien en ellas se sostuvo que los Estados no tenían facultades para legislar en relación con el *Sistema Nacional Anticorrupción* hasta en tanto el Congreso de la Unión emitiera las leyes generales respectivas, ello fue en atención al régimen transitorio específico que se previó en la Constitución General para la implementación de dicho sistema, el cual es distinto al establecido para la materia de MASC.<sup>5</sup>

En este caso, estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la mayoría, pues estimo que la materia bajo análisis es efectivamente de carácter

<sup>2</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;"

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reflejar el argumento contenido en este proyecto. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en favor de las consideraciones.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de Los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reflejar el argumento contenido en el proyecto del Ministro Laynez Potisek –de la acción de inconstitucionalidad 56/2016–.

<sup>5</sup> Lo anterior, pues en el régimen establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción se estableció que éste tenía por objeto distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, que los Estados debían 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; y que las reformas a los preceptos constitucionales entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes generales respectivas. Párrafo 61 de la sentencia.



*concurrente* y la falta de expedición de la ley general en la materia no conlleva la ausencia de facultades de los Congresos locales para legislar. De igual manera, coincido en que las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, invocadas por el accionante, no son aplicables en el caso de la reforma constitucional sobre MASC.

**No obstante, decidí formular el presente voto concurrente, pues considero necesario exponer algunos argumentos adicionales para justificar por qué razón las consideraciones que sostuvo el Tribunal Pleno en tales precedentes no resultan aplicables en la especie.**

\*\*\*

En primer lugar, es importante recordar que el concepto de "**veda temporal**" o "**condición suspensiva**" fue utilizado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en las mencionadas **acciones de inconstitucionalidad 56/2016<sup>6</sup> y 58/2016<sup>7</sup>**. En efecto, en dichos precedentes se sostuvo que los Estados carecían de competencia para legislar en materia anticorrupción hasta en tanto no se expedieran las leyes generales correspondientes. El argumento central para sostener dicha conclusión fue el siguiente:

"... el modelo de transición adoptado por el Constituyente para esta materia en específico [es decir, anticorrupción], no sólo presenta elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas, tanto federales como

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reflejar el argumento contenido en este proyecto. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en favor de las consideraciones.

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reflejar el argumento contenido en el proyecto del Ministro Laynez Potisek –de la acción de inconstitucionalidad 56/2016–.



locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo Segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo Quinto transitorio.<sup>8</sup> (Énfasis añadido)

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno determinó que los Estados no podían legislar sobre el sistema anticorrupción hasta que se expidieran las leyes generales, ya que el régimen transicional condicionó la entrada en vigor de la reforma constitucional, y del sistema en general, a la entrada en vigor de estas últimas.

Tales precedentes fueron interpretados y precisados posteriormente por este Tribunal Pleno, al resolver **la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016**,<sup>9</sup> resuelta el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, en donde se analizó la constitucionalidad de diversas normas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

En dicho asunto la parte accionante controvertió la validez de normas locales en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, pues consideró que –al igual que en las acciones 56/2016 y 58/2016– a partir de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce al artículo 73, fracción XXIX-S, los Estados estaban impedidos para legislar sobre protección de datos personales en posesión de sujetos obligados hasta que no se expidiera la Ley General en la materia.

Al analizar tales argumentos, esta Suprema Corte advirtió que el planteamiento de la accionante parecía sugerir que *siempre* que existiera algún tipo de *concur-rencia*, las entidades no podrían legislar hasta que la Federación no ejerciera

<sup>8</sup> Párrafo 26 de la acción de inconstitucionalidad 56/2016 y 31 de la acción de inconstitucionalidad 58/2016.

<sup>9</sup> Resuelta el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en cuanto al estudio oficioso, Pardo Rebolledo con reservas en cuanto al estudio oficioso, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, referente al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez de los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo, y 71, párrafo último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



su facultad de manera previa.<sup>10</sup> **No obstante, este Tribunal estimó que el planteamiento era infundado, pues, conforme a los precedentes invocados:**

"... para que exista (sic) una "veda temporal"... se requiere una mecánica transicional que no solamente presente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que "opte" por sujetar expresamente la configuración y la implementación del sistema constitucional a la publicación de ciertas leyes generales mandadas."<sup>11,12</sup> (Énfasis añadido)

En ese orden de ideas, esta Suprema Corte estimó que en el caso de la materia de *protección de datos en posesión de sujetos obligados* no existía una "veda temporal" que impidiera a los Estados legislar hasta en tanto se expidiera la ley general, toda vez que:

- (i) A diferencia de la reforma en materia anticorrupción –cuyos transitorios no solamente condicionaron la entrada en vigor de las leyes locales en la materia a las leyes generales, sino también de las normas constitucionales que constituían la base sustantiva o material del mismo sistema– los transitorios de la reforma de transparencia y protección de datos no condicionaron la entrada en vigor de las normas constitucionales a la publicación de las leyes generales;
- (ii) En el caso de la materia anticorrupción los transitorios indicaban que seguiría aplicándose la legislación que continuara vigente a la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma, mientras que en el caso de la materia de protección de datos los transitorios establecían claramente la facultad de los Estados de "armonizar su normatividad conforme a lo establecido" en el decreto de reforma constitucional; y
- (iii) Inclusive tomando como parámetro el artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Transparencia –el cual establecía que en tanto se expide la ley general de datos personales en posesión de sujetos obligados "*permanecerá vigente la normatividad*" federal y local en sus respectivos ámbitos en tanto no se expidiera la ley general respectiva– no era posible desprender

<sup>10</sup> Párrafo 41 de la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016.

<sup>11</sup> En cuyo caso –se dijo– "*el ajuste y adecuación de las normas –tanto federales como locales– sí quedarían suspendidas hasta en tanto el sistema constitucional efectivamente entrara en vigor y esto sólo sucedería con la publicación de las leyes generales*".

<sup>12</sup> Párrafo 42 de la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016.



una veda temporal, pues "el legislador ordinario no pretendió suspender la facultad legislativa reconocida por el órgano reformador de la Constitución."

A mi modo de ver, estas consideraciones resultaban relevantes para la resolución de este caso, ya que –al igual que en la materia de protección de datos en posesión de sujetos obligados– del régimen transicional de la reforma constitucional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales **tampoco se desprende la existencia de una "veda temporal", similar a la prevista en la reforma del Sistema Nacional Anticorrupción.**

Efectivamente, de la reforma de cinco de febrero de dos mil diecisiete se advierte que el Poder Reformador de la Constitución únicamente previó un sistema de ultractividad de la legislación federal y local vigente en el momento de la emisión del decreto de reforma, sin sujetar la entrada en vigor de la reforma o de las facultades legislativas de los Estados a la expedición de la ley general. Las diferencias y similitudes entre la reforma en materia de MASC con la reforma en materia anticorrupción y protección de datos se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Artículos Transitorios de la reforma al Sistema Nacional Anticorrupción	Artículos Transitorios de la reforma en materia de Transparencia y Protección de Datos Personales	Artículos Transitorios de la reforma sobre MASC
<p>"...</p> <p><b>"Segundo.</b> 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. ..."</p> <p><b>"Cuarto.</b> El Congreso de la Unión, las Legislaturas de</p>	<p>"...</p> <p><b>"Segundo.</b> El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia</p>	<p><b>"Segundo.</b> En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z, de esta Constitución.</p> <p>"...</p> <p><b>"Cuarto.</b> La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias <u>continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la</u></p>



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.

**"Quinto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente decreto.**

**"Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades**

**"administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.**

**"Séptimo. Los sistemas anti-corrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.**

Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

"...

**"QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente decreto."**

**Transitorios Ley General de Transparencia**

"...

**"Tercero. En tanto no se expide la ley general de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación."**

**legislación a que se refiere el presente decreto**, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

**"Quinto. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión** conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución."



Como puede apreciarse, en el caso de la reforma del Sistema Nacional Anticorrupción, el artículo quinto transitorio claramente *condicionó* la entrada en vigor de la reforma constitucional y del Sistema Nacional a la entrada en vigor de las leyes generales. Asimismo, en el artículo sexto se estableció que en tanto no se expedieran estas últimas "continuaría aplicándose" la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto. En ese sentido, es claro que en el caso de la reforma sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, el Poder Reformador sí optó por una "mecánica basada en leyes generales", de las cuales dependía "la configuración e implementación del sistema constitucional" en su conjunto. De ahí que los Estados sólo pudieran legislar en relación con dicho sistema hasta que se hubieran expedido las leyes generales respectivas.

En cambio, en el caso de la reforma que ahora se analiza, de ninguno de los transitorios se desprende que la intención del Poder Reformador hubiere sido sujetar la entrada en vigor de la reforma constitucional o de las competencias estatales a la expedición de la ley general. El artículo cuarto transitorio únicamente señala que la legislación federal y local "continuará vigente" hasta que se emita la ley general respectiva, mientras que el transitorio quinto señala que la legislación federal y local "deberá ajustarse a lo previsto en la ley general". De este modo, puede decirse que el régimen transicional de la reforma que ahora se analiza se asemeja más al de la reforma en materia de transparencia y protección de datos en posesión de sujetos obligados analizado en la **acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016**, en donde se determinó que ni el Poder Reformador ni el legislador ordinario pretendieron suspender las facultades legislativas de los Estados.

Esta conclusión se corrobora, además, de los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete. Ni de la iniciativa ni de los dictámenes se desprende que la intención del Poder Reformador hubiere sido establecer una "veda temporal" o una "condición suspensiva". De dichos trabajos se desprende más bien que el objeto de la reforma fue únicamente sentar las bases para *homologar* la legislación sobre MASC en el país a partir de una ley general, sin que ello implicara que los Congresos estatales debieran abstenerse de legislar en la materia hasta en tanto se expediera esta última.

Por todas estas razones es que estuve de acuerdo con el sentido del fallo y de considerar que en este caso no resultan aplicables los precedentes invocados por el procurador general de la República para sostener la invalidez de las normas impugnadas.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES (LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS (LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**III. EJECUCIÓN DE PENAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LA REGULACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CONMUTAR LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD"; 3, FRACCIONES III Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONMUTACIÓN DE PENAS" Y "O LA CONMUTACIÓN DE PENAS"; 6, 7, 8, 9, 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA" Y FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 11 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 12 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 13 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 15 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 16 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 17, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 19 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 20, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 22 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 23 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 24 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA CONCEDIDA"; Y 25 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL OTORGAMIENTO DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA", DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**



**IV. EJECUCIÓN DE PENAS. ATRIBUCIONES RESERVADAS AL PODER JUDICIAL EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CONMUTAR LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD"; 3, FRACCIONES III Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONMUTACIÓN DE PENAS" Y "O LA CONMUTACIÓN DE PENAS"; 6, 7, 8, 9, 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA" Y FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 11 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 12 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 13 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 15 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 16 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 17, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 19 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 20, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 22 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 23 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 24 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA CONCEDIDA"; Y 25 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL OTORGAMIENTO DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA", DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**V. EJECUCIÓN DE PENAS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PREVÉ LA FACULTAD DEL GOBERNADOR DEL ESTADO PARA CONMUTAR PENAS INVADÉ LA ESFERA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA Y DESCONOCE LAS ATRIBUCIONES RESERVADAS AL PODER JUDICIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CONMUTAR LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD"; 3, FRACCIONES III Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONMUTACIÓN DE PENAS" Y "O LA CONMUTACIÓN DE PENAS"; 6, 7, 8, 9, 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA" Y FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 11 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA";**



12 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 13 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 15 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 16 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 17, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 18 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 19 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 20, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 22 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 23 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 24 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA CONCEDIDA"; Y 25 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL OTORGAMIENTO DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA", DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

**VI. INDULTO. NO CONSTITUYE UNA MEDIDA VINCULADA CON LA DURACIÓN O MODIFICACIÓN DE LAS PENAS, SINO QUE SE TRATA DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL DEL PODER EJECUTIVO PARA EXTINGUIRLA POR DIVERSOS MOTIVOS.**

**VII. INDULTO POR GRACIA. SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**VIII. INDULTO POR GRACIA. LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OBTENERLO SER MUJER Y TENER HIJOS E HIJAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DEBE SUJETARSE A UN ESCRUTINIO ESTRICTO AL PREVER UNA DISTINCIÓN QUE IMPLICA UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA E INCIDIR EN LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN**



**DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**IX. INDULTO POR GRACIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE EXCLUYE DE DICHA MEDIDA A LOS HOMBRES, ASÍ COMO A LAS PERSONAS QUE SIN SER MADRE Y PADRE TIENEN A SU CARGO EL CUIDADO DE NIÑAS , NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ESTÁ ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL QUE PERSIGUE, AUNADO A QUE NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA EN FAVOR DE LAS MUJERES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**X. INDULTO POR GRACIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OBTENERLO SER MUJERY ESTAR AL CUIDADO DE LOS HIJOS IMPLICA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UN ESTEREOTIPO DE GÉNERO (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**XI. INDULTO POR GRACIA. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OBTENERLO SER MUJER Y TENER HIJOS E HIJAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS IMPIDE LA TUTELA DE LOS MENORES QUE ESTÁN BAJO EL CUIDADO DE PERSONAS QUE SIN SER SUS PROGENITORES SE ENCUENTRAN PRIVADOS DE LA LIBERTAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**



**XII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN CRITERIO ORIENTADOR DE TODA PRODUCCIÓN NORMATIVA, ENTENDIDA EN SENTIDO AMPLIO, RELACIONADA CON LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.**

**XIII. INDULTO POR GRACIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OBTENERLO SER MUJER Y TENER HIJOS E HIJAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS IMPLICA DESPROTEGER A LOS MENORES DE EDAD QUE SE ENCUENTRAN BAJO LA PROTECCIÓN DE SU PADRE O DE CUALQUIER OTRO FAMILIAR O PERSONA QUE EJERZA SOBRE ELLOS LA PATRIA POTESTAD O TUTELA CUANDO ESTÁ PRIVADO DE LA LIBERTAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OBTENERLO SER MUJER Y TENER HIJOS E HIJAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS IMPLICA QUE AQUÉLLA DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE INCLUYA A PADRES O A CUALQUIER OTRO FAMILIAR O PERSONA QUE EJERZA SOBRE ELLOS LA PATRIA POTESTAD O TUTELA CUANDO ESTÁ PRIVADO DE LA LIBERTAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES" DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CONMUTAR LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD", 3, FRACCIONES III Y IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONMUTACIÓN DE PENAS" Y "O LA CONMUTACIÓN DE PENAS", 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES",**



**DEBERÁ INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE INCLUYE A PADRES Y MADRES, ASÍ COMO A QUIENES EJERCEN LA PATRIA POTESTAD O LA TUTELA DE MENORES; 6, 7, 8, 9, 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA" Y FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 11, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 13, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 15, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 16, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 17, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 19, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 20, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 23, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 24, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA CONCEDIDA"; Y 25, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL OTORGAMIENTO DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA", DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, EL CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS RETROACTIVOS AL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**XVI. 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 2 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CONMUTAR LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD"; 3, FRACCIONES III Y IV, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONMUTACIÓN DE PENAS" Y "O LA CONMUTACIÓN DE PENAS"; 4, FRACCIÓN I, APARTADO B, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE MUJERES", DEBERÁ INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE INCLUYE A PADRES Y MADRES, ASÍ COMO A QUIENES EJERCEN LA PATRIA POTESTAD O LA TUTELA DE MENORES; 6, 7, 8, 9, 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA" Y FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA**



**PENA"; 11, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 13, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 15, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 16, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 17, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 19, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 20, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 23, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA"; 24 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONMUTACIÓN DE LA PENA CONCEDIDA"; Y 25, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL OTORGAMIENTO DE LA CONMUTACIÓN DE LA PENA", DE LA LEY DE INDULTO Y CONMUTACIÓN DE PENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 78, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, EL CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS RETROACTIVOS AL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 20 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de febrero de dos mil veinte.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2016, promovida por la entonces procuradora general de la República; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la



Nación el diecisiete de mayo de dos mil dieciséis,<sup>1</sup> Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas que a continuación se precisan:

"Artículos 2, 3, fracciones III y IV, 4, fracción I, apartado B, 6, 7, 8, 9, 10, primer párrafo y fracción IV; 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México (LICP), expedida mediante el Decreto Número 78, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 18 de abril de 2016, y por vía de consecuencia, el artículo 77, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CEM) ..."

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En contra de las normas antes referidas, se formularon los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

3. I. Inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, fracciones III y IV; 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero y fracción VI; 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, por contravenir los artículos 21, párrafo tercero, y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

- En los artículos impugnados el Congreso del Estado de México reguló aspectos relacionados con la facultad discrecional del Poder Ejecutivo Local para sustituir una pena impuesta como resultado de una sentencia ejecutoriada por otra menos severa; sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21, párrafo tercero, y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, la imposición de penas, su modificación y duración es exclusiva de la autoridad judicial.

- Al facultar a una autoridad que constitucionalmente es incompetente para modificar las penas, las normas impugnadas contravienen el artículo 16 constitucional.

<sup>1</sup> Visible en las fojas 1 a 42 del expediente.





- Las normas impugnadas representan una invasión a la esfera de funciones del Congreso de la Unión en materia de ejecución de penas, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Norma Fundamental, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, por lo que a partir de su entrada en vigor el Congreso del Estado de México está impedido para expedir legislación en materia de ejecución de penas.

4. II. Inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción I, apartado B, y 6, fracción II, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, por contravenir los artículos 1o., párrafos primero y quinto, así como 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 2.2 y 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

- El Poder Legislativo del Estado de México incumple con el imperativo de guiar su actuación en torno al interés superior del niño, al dejar de considerar que no sólo las madres tienen responsabilidades de cuidado y protección respecto de los menores. Así, al prever exclusivamente a las mujeres privadas de su libertad con hijos menores de dieciocho años para obtener el indulto o la conmutación de la pena, a efecto de que puedan cumplir con su obligación de preservar los derechos de los menores de edad, excluye de tal protección a los menores de edad cuyos padres son varones –o incluso ascendientes en los que recaiga la patria potestad–.

- El legislador debió otorgar el mismo beneficio, en protección del interés superior del menor, a los hijos e hijas menores de dieciocho años de padres varones –o incluso ascendientes en los que recaiga la patria potestad– que se encuentren privados de la libertad y que sean sus únicos y principales cuidadores.

- Las normas cuestionadas establecen una distinción normativa que excluye de forma tácita a un grupo de personas que se encuentra en una situación equivalente a la descrita en la norma, pues no se incluyen dentro de su ámbito de aplicación a los hijos e hijas menores de dieciocho años de los padres varones –o ascendientes en los que recaiga la patria potestad– sentenciados, lo que se traduce en un trato diferenciado para los hijos de dichos reclusos frente a los hijos de las mujeres que sí protege la norma.



5. Finalmente, la accionante solicitó que los efectos de la eventual declaratoria de invalidez se hicieran extensivos al artículo 77, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado de México.

6. TERCERO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante proveído de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis,<sup>2</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 34/2016 y la turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien correspondió instruir el procedimiento.

7. Por acuerdo de dieciocho de mayo siguiente,<sup>3</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México para que rindieran sus respectivos informes y requirió a este último para que, al hacerlo, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

8. CUARTO.—**Informes.** Mediante proveído de veintiocho de junio de dos mil dieciséis, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de México rindiendo el informe que le fue solicitado; más tarde, en auto de treinta de junio de ese año, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo Local y se pusieron los autos a la vista de las partes para formular alegatos. En sus informes, ambos Poderes manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

- Los conceptos de invalidez son infundados, pues en términos del artículo 77, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el titular del Poder Ejecutivo Local tiene la facultad de conmutar penas privativas, por lo que ésta no es exclusiva de la autoridad judicial.

- En el Estado de México, al causar ejecutoria una sentencia condenatoria, su ejecución pasa a la autoridad administrativa, esto es, al gobernador.

<sup>2</sup> Foja 51 del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 52 y 53 del expediente.



- La Constitución Local prevé la facultad del Poder Ejecutivo de conceder el indulto necesario y por gracia, así como conmutar las penas privativas de la libertad, con arreglo a la ley de la materia; por ello, las normas impugnadas no representan una invasión formal a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, ni se transgrede lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

- Si bien es cierto que la Constitución Federal faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y el fuero común, también lo es que con la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México se pretende fortalecer el orden jurídico en materia penal, en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos para la consecución del fin común.

- Los artículos 4, fracción I, apartado B, y 6, fracción II, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México cumplen con los principios de igualdad y no discriminación, así como con el de interés superior de la niñez, puesto que al regular el indulto, pretenden favorecer a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y persiguen una finalidad constitucionalmente válida, encaminada a salvaguardar los derechos de los hijos menores de dieciocho años de las mujeres privadas de la libertad, para que éstos no queden desamparados o en condiciones de abandono.

- Si bien dichas normas no especifican el beneficio del indulto y de la conmutación de la pena para los padres varones de hijos o hijas menores de dieciocho años, tampoco lo prohíbe, por lo que éstos pueden solicitar tales beneficios con la finalidad de que se cumpla el objeto constitucional por el que se expidió la ley, por lo que la distinción realizada no viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

9. QUINTO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil dieciséis, se tuvieron por formulados los alegatos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, así como de la Procuraduría General de la República y se cerró la instrucción, a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



10. SEXTO.—**Solicitud de sobreseimiento.** Mediante proveído de quince de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por recibido oficio del director general jurídico y consultivo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de México, por medio del cual exhibió diversos documentos y solicitó que se decretara el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.

11. SÉPTIMO.—**Retorno.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

#### CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo establecido en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> en su redacción previa a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, de conformidad con su artículo décimo sexto transitorio;<sup>5</sup> así como 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> **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 procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ... "

<sup>5</sup> **"Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84, 89, fracción IX; 90, 93, párrafo segundo; 95, 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107, 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

<sup>6</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:



13. Lo anterior, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60<sup>7</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnado en el medio oficial correspondiente, precisando que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, el accionante combate diversas disposiciones de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el **dieciocho de abril de dos mil dieciséis**, como se desprende del ejemplar de dicho medio de difusión, que se encuentra agregado en autos.<sup>8</sup>

16. Por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió **del diecinueve de abril al dieciocho de mayo de dos mil dieciséis**.

17. De ahí que, si el escrito inicial fue presentado ante este Alto Tribunal el **diecisiete de mayo de dos mil dieciséis**, resulta claro que su promoción fue oportuna.

18. TERCERO.—**Legitimación de la promovente.** En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso c),<sup>9</sup> de la Constitución Política de los Estados

<sup>7</sup> "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; ..."

<sup>7</sup> **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. ..."

<sup>8</sup> Fojas 88 a 93 del expediente.

<sup>9</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



Unidos Mexicanos, en su redacción previa a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, facultaba al titular de la Procuraduría General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

19. Ahora bien, el artículo 11<sup>10</sup> de la ley reglamentaria de la materia establece que el actor deberá comparecer a juicio a través de los funcionarios que se encuentren facultados conforme a las normas que lo rigen.

20. En el caso, la acción de inconstitucionalidad fue intentada por Arely Gómez González, entonces procuradora general de la República,<sup>11</sup> con la intención de combatir diversos artículos de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada en términos de artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal. Al respecto, sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como

"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 procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

<sup>10</sup> **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. ..."

<sup>11</sup> Quien acreditó tal carácter con la copia certificada del nombramiento expedido por el presidente de la República el tres de marzo de dos mil quince (foja 44 del expediente).



tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

21. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de México ha informado a este Alto Tribunal sobre la publicación de diversas reformas al ordenamiento impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, lo que, desde su perspectiva, conduce al sobreseimiento en el juicio.

22. En efecto, las normas impugnadas en este medio de control constitucional han sido objeto de las siguientes reformas relevantes:

23. 1) El tres de febrero de dos mil diecisiete<sup>12</sup> se publicaron en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México los siguientes decretos legislativos:

24. - El Decreto Número 190, mediante el cual se reformó el **artículo 77, fracción XVII, de la Constitución Política de la entidad** de la siguiente forma:

Texto previo a la reforma publicada el 3 de febrero de 2017	Texto vigente
<p>"<b>Artículo 77.</b> Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...</p> <p><b>XVII.</b> Conceder el indulto necesario y por gracia <b>y conmutar las penas privativas de libertad</b>, con arreglo a la ley de la materia."</p>	<p>"<b>Artículo 77.</b> Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...</p> <p><b>XVII.</b> Conceder el indulto necesario y por gracia, con arreglo a la ley de la materia."</p>

<sup>12</sup> Un ejemplar de la Gaceta Oficial de tres de febrero de dos mil diecisiete se encuentra agregado en las fojas 229 a 234 del expediente.



25. Como se puede advertir, esta reforma tuvo el objeto de suprimir de la Constitución Local la facultad del gobernador del Estado de conmutar las penas privativas de libertad.

26. - El Decreto Número 192, a través del cual, en lo que interesa, se reformó la denominación del ordenamiento; así como los artículos 2, 3, fracciones IV y XVIII; 4, fracción I, apartado B; 10, párrafo primero y fracción VI; 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, párrafo primero; 18, 19, 20, párrafo segundo; 22, 23, 24 y 25. Además, se derogaron el artículo 3; el capítulo III denominado "*De la conmutación de la pena*" y los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, para quedar como sigue:

Texto original	Texto reformado 3 de febrero de 2017
<b>Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México</b>	<b>Ley de Indulto del Estado de México</b>
<p>"<b>Artículo 2.</b> El presente ordenamiento tiene como objeto establecer las bases para que el gobernador pueda otorgar el indulto necesario y por gracia, <b>así como conmutar las penas privativas de libertad a las y a los reos del fuero común</b> que reúnan los requisitos señalados en esta ley y que por sentencia ejecutoriada se encuentran a su disposición."</p>	<p>"<b>Artículo 2.</b> El presente ordenamiento tiene como objeto establecer las bases para que el gobernador pueda otorgar el indulto necesario y por gracia a las y a los reos del fuero común que reúnan los requisitos señalados en esta ley y que por sentencia ejecutoriada se encuentran a su disposición."</p>
<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...</p>	<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...</p>
<p><b>III. Conmutación de pena:</b> a la facultad discrecional del Ejecutivo del Estado, que consiste en que una pena impuesta como resultado de una sentencia ejecutoriada podrá ser sustituida por otra menos severa para favorecer a la o al condenado.</p>	<p><b>III.</b> Derogada.</p>
<p><b>IV.</b> Consejo Consultivo: al Consejo Consultivo de Indulto y <b>Conmutación de Penas</b>, órgano colegiado conformado por los titulares o representantes de la</p>	<p><b>IV.</b> Consejo Consultivo: al Consejo Consultivo de Indulto, órgano colegiado conformado por los titulares o representantes de la Consejería Jurídica, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma del Estado de México, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del</p>





<p>Consejería Jurídica, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma del Estado de México, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, encargado de emitir opinión integral al gobernador respecto de la viabilidad para otorgar el indulto o la conmutación de penas. ...</p> <p><b>XVIII.</b> Ley: a la Ley de Indulto y <b>Conmutación de Penas</b> del Estado de México."</p>	<p>Estado de México, encargado de emitir opinión integral al gobernador respecto de la viabilidad para otorgar el indulto.</p> <p><b>XVIII.</b> Ley: a la Ley de Indulto del Estado de México."</p>
<p>"<b>Artículo 4.</b> El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delincuentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes: ...</p> <p>I. Indulto por gracia: ...</p> <p><b>B.</b> En el supuesto de mujeres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de <b>dieciocho años</b>, que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de sus hijos."</p>	<p>"<b>Artículo 4.</b> El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delincuentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes: ...</p> <p>I. Indulto por gracia: ...</p> <p><b>B.</b> En el supuesto de mujeres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de <b>doce años</b> que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de <b>sus hijas</b> o hijos."</p>
<p style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b> <b>De la conmutación de la pena</b></p> <p>"<b>Artículo 6.</b> La conmutación de la pena podrá ser otorgada a facultad del gobernador, previo dictamen del Consejo Técnico, de conformidad al artículo 22 de esta ley, la cual beneficiará a las o los sentenciados siguientes:</p> <p>I. A personas mayores de 70 años de edad y que se le haya impuesto una</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b> <b>De la conmutación de la pena</b></p> <p>"<b>Artículo 6.</b> Derogado."</p>



pena privativa de libertad de hasta 4 años.

II. A madres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años y que le haya sido impuesta una pena privativa de libertad de hasta 10 años.

III. A mujeres embarazadas y que se les haya impuesto una pena privativa de libertad de hasta 15 años.

IV. Enfermas o enfermos en fase terminal o crónico-degenerativa, dictaminados por una institución de salud pública y que la pena impuesta no exceda de 15 años.

V. Tratándose de algún integrante de un pueblo indígena, que durante la tramitación y resolución del procedimiento penal se adviertan violaciones de fondo en el procedimiento penal y a sus derechos humanos."

**"Artículo 7.** Las o los solicitantes de la conmutación de la pena deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Que no haya sido sentenciado por delito grave.

II. Haber sido considerado delincuente primario.

III. Acreditar, mediante los estudios que al efecto realice el Consejo Técnico, ser apto para la reinserción social.

IV. Contar con el informe, debidamente documentado, emitido por la dirección general, en el que se advierta la conducta del solicitante, los centros en los que se haya encontrado recluso, los motivos de sus reubicaciones, el tiempo que ha compurgado de la condena y

**"Artículo 7.** Derogado.



las circunstancias en que la esté cumpliendo.

V. Tratándose de personas enfermas en fase terminal, ser dictaminados por médico especialista de Institución de Salud Pública o perito oficial, independientemente del tiempo compurgado."

**"Artículo 8.** La pena de prisión podrá ser conmutada, previo dictamen del Consejo Técnico, por el titular del Ejecutivo del Estado, en los siguientes términos:

I. Por multa, de cincuenta a trecientos (sic) unidades de medida y actualización, cuando la pena de prisión no exceda de cuatro años.

II. De cincuenta a cuatrocientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad en actividades organizadas por instituciones públicas, cuando la pena impuesta no exceda de cinco años.

III. Por tratamiento en semilibertad, cuando la pena de prisión no exceda de diez años, con alteración de periodos de privación de libertad y tratamiento en libertad del siguiente modo:

a) Externamiento durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión el fin de semana.

b) Salida el fin de semana, con reclusión durante el resto de ésta o salida diurna con reclusión nocturna.

IV. Por tratamiento en libertad condicionada al sistema de localización y rastreo, si le ha sido impuesta una pena mayor a tres y menor a quince años, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

**"Artículo 8. Derogado."**



- a) Que sea delincuente primario.
- b) Tratándose del delito de robo con violencia sólo cuando el monto de lo robado sea de hasta noventa veces el salario mínimo general vigente y no se hayan causado lesiones.
- c) Que alguna persona mayor de dieciocho años, con reconocida solvencia moral y arraigo se obligue a supervisar y cuidar que el beneficiado cumpla con las condiciones impuestas al momento de su liberación, la cual deberá residir en la misma localidad a la que se integrará el beneficiado dentro del Estado de México.
- d) Que compruebe contar en el exterior con un ofrecimiento de trabajo, un oficio, arte o profesión que le permita tener ingresos, o exhiba las constancias que acrediten que continuará estudiando.
- e) Que cuente con apoyo familiar o de la sociedad civil que garantice su vinculación a las condiciones que le fueron fijadas para el otorgamiento del beneficio.
- f) Que no se encuentre sujeto a ningún proceso pendiente por causa distinta ni tener sentencia ejecutoriada que cumplir en reclusión del fuero común o federal, sea cual fuere el delito.
- g) Que se cuente con los elementos técnicos necesarios para el funcionamiento del sistema de posicionamiento global en el domicilio laboral y de reinserción.
- h) Que se comprometa a no abandonar el perímetro permitido y a no comunicarse con la víctima u ofendido, familiares, ni testigos que depusieron en su contra, sin autorización judicial.



<p>i) Que cuente con domicilio laboral y de reinserción, que garantice la finalidad de la reinserción social."</p> <p>"<b>Artículo 9.</b> Las o los reos que estimen estar dentro del supuesto para tramitar la conmutación de la pena, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará a la Secretaría General de Gobierno."</p>	<p>"<b>Artículo 9.</b> Derogado."</p>
<p>"<b>Artículo 10.</b> En ningún caso podrán gozar del indulto <b>o conmutación de la pena:</b> ...</p> <p><b>VI.</b> Los internos que cuenten con reporte disciplinario de mala conducta y sanción impuesta el año anterior a la solicitud del indulto <b>o conmutación de la pena. ...</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 10.</b> En ningún caso podrán gozar del indulto: ...</p> <p><b>VI.</b> Las internas y los internos que cuenten con reporte disciplinario de mala conducta y sanción impuesta el año anterior a la solicitud del indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 11.</b> No se tramitará el indulto <b>o conmutación de la pena</b> a las personas que tengan pendiente otro proceso, sino hasta que en ése se pronuncie sentencia ejecutoriada y ésta sea absolutoria."</p>	<p>"<b>Artículo 11.</b> No se tramitará el indulto a las personas que tengan pendiente otro proceso, sino hasta que en ése se pronuncie sentencia ejecutoriada y ésta sea absolutoria."</p>
<p>"<b>Artículo 12.</b> Las autoridades penitenciarias darán a esta ley amplia publicidad y auxiliarán a las y los sentenciados en los trámites correspondientes, para en su caso obtener el indulto <b>o conmutación de la pena.</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 12.</b> Las autoridades penitenciarias darán a esta ley amplia publicidad y auxiliarán a las y los sentenciados en los trámites correspondientes, para en su caso obtener el indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 13.</b> El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, a solicitud de la o del interno, tendrá la obligación de asesorar y gestionar, gratuitamente, las solicitudes de indulto <b>o conmutación de la pena.</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 13.</b> El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, a solicitud de la o el interno, tendrá la obligación de asesorar y gestionar, gratuitamente, las solicitudes de indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 14.</b> Tratándose de solicitudes de las o los sentenciado (sic) integrantes de pueblos indígenas, el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México tiene la obligación de asignar defensor bilingüe o, en su caso, intérprete, que coadyuven en la solicitud y le informen del estado procesal en que se encuentre su trámite."</p>	<p>"<b>Artículo 14.</b> Tratándose de solicitudes de las o los sentenciados integrantes de pueblos indígenas, el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México tiene la obligación de asignar defensor bilingüe o, en su caso, intérprete, que coadyuven en la solicitud y le informen del estado procesal en que se encuentre su trámite."</p>



<p>"<b>Artículo 15.</b> Las o los sentenciados que estimen estar dentro del supuesto para tramitar el indulto <b>o conmutación de la pena</b>, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará al secretario general de Gobierno."</p>	<p>"<b>Artículo 15.</b> Las o los sentenciados que estimen estar dentro del supuesto para tramitar el indulto, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará al secretario general de Gobierno."</p>
<p>"<b>Artículo 16.</b> La sustanciación del indulto <b>o conmutación de la pena</b> se llevará a cabo por la dirección general."</p>	<p>"<b>Artículo 16.</b> La sustanciación del indulto se llevará a cabo por la dirección general."</p>
<p>"<b>Artículo 17.</b> La solicitud de indulto <b>o conmutación de la pena</b> deberá presentarse por los sentenciados, el defensor o sus familiares, acompañada de los documentos siguientes: ..."</p>	<p>"<b>Artículo 17.</b> La solicitud de indulto deberá presentarse por los sentenciados, el defensor o sus familiares, acompañada de los documentos siguientes: ..."</p>
<p>"<b>Artículo 18.</b> La dirección general procederá a analizar, formular y calificar, las solicitudes de indulto <b>o conmutación de pena</b> y, en caso de que no cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, se lo comunicará a las o los promoventes, dando por terminado el procedimiento respectivo."</p>	<p>"<b>Artículo 18.</b> La dirección general procederá a analizar, formular y calificar, las solicitudes de indulto y, en caso de que no cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, se lo comunicará a las o los promoventes, dando por terminado el procedimiento respectivo."</p>
<p>"<b>Artículo 19.</b> En las solicitudes de indulto <b>o conmutación de la pena</b> de las o los sentenciados de pueblos indígenas, se deberán ponderar, además, de los requisitos contemplados en la ley, sus usos, costumbres, tradiciones, cultura y circunstancias inherentes a dicha unidad social, en pleno respeto a los derechos humanos."</p>	<p>"<b>Artículo 19.</b> En las solicitudes de indulto de las o los sentenciados de pueblos indígenas, se deberán ponderar, además, de los requisitos contemplados en la ley, sus usos, costumbres, tradiciones, cultura y circunstancias inherentes a dicha unidad social, en pleno respeto a los derechos humanos."</p>
<p>"<b>Artículo 20.</b> Cuando la dirección general integre debidamente el expediente respectivo, lo remitirá con la solicitud al Consejo Técnico para que éste dictamine lo procedente.</p> <p>En caso positivo, se enviará al gobernador del Estado para que valore la viabilidad del indulto <b>o de la conmutación de la pena. ...</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 20.</b> Cuando la dirección general integre debidamente el expediente respectivo, lo remitirá con la solicitud al Consejo Técnico para que éste dictamine lo procedente.</p> <p>En caso positivo, se enviará al gobernador del Estado para que valore la viabilidad del indulto. ..."</p>



<p>"<b>Artículo 22.</b> El gobernador del Estado remitirá el expediente al Consejo Consultivo para su opinión sobre la viabilidad del indulto <b>o conmutación de la pena.</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 22.</b> El gobernador del Estado remitirá el expediente al Consejo Consultivo para su opinión sobre la viabilidad del indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 23.</b> Si el gobernador concede el indulto <b>o conmutación de la pena</b>, enviará el expediente respectivo al comisionado, acompañando el acuerdo dictado y publicado al efecto, para su ejecución inmediata. Éste contendrá, en su caso, las restricciones de conducta que observará el beneficiado."</p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> Si el gobernador concede el indulto, enviará el expediente respectivo al comisionado, acompañando el acuerdo dictado y publicado al efecto, para su ejecución inmediata. Éste contendrá, en su caso, las restricciones de conducta que observará el beneficiado."</p>
<p>"<b>Artículo 24.</b> El gobernador resolverá revocar el indulto <b>o conmutación de la pena</b> concedida, cuando se demuestre que el beneficiado haya transgredido las condiciones establecidas para ello."</p>	<p>"<b>Artículo 24.</b> El gobernador resolverá revocar el indulto concedido, cuando se demuestre que el beneficiado haya transgredido las condiciones establecidas para ello."</p>
<p>"<b>Artículo 25.</b> La víctima u ofendido del hecho ilícito, será notificado desde el inicio del trámite para ser escuchado en garantía de audiencia. Del mismo modo, deberá notificarse la determinación de libertad por indulto <b>o del otorgamiento de la conmutación de la pena</b> en su domicilio legal, para su conocimiento y efectos legales conducentes."</p>	<p>"<b>Artículo 25.</b> La víctima u ofendido del hecho ilícito será notificado desde el inicio del trámite para ser escuchado en garantía de audiencia. Del mismo modo, deberá notificarse la determinación de libertad por indulto en su domicilio legal, para su conocimiento y efectos legales conducentes."</p>

27. Como se puede advertir del cuadro comparativo, por medio de esta reforma se eliminaron de la ley aquellas disposiciones vinculadas con la conmutación de penas, quedando subsistente únicamente la figura del indulto.

28. Además, se modificó el supuesto normativo establecido en el artículo 4, fracción I, apartado B, en el que se prevé la posibilidad de que las madres privadas de la libertad obtengan el indulto por gracia. La norma original señalaba que los hijos o hijas debían ser menores de dieciocho años, mientras que en la reforma se determinó que fueran menores de doce años.

29. 2) El trece de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México el Decreto Número 244, en el que se



reformaron diversos ordenamientos, entre ellos, la Ley de Indulto del Estado de México, en sus artículos 1, 3, fracciones I, II y IV; 15, 20, párrafos primero y segundo; 22, 23 y 27, de tal forma que su redacción actual es la siguiente:

Texto previo a la reforma de 13 de septiembre de 2017	Texto vigente
<p>"<b>Artículo 1.</b> Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general, regirán en el Estado de México y su aplicación corresponde al gobernador, a través de la Secretaría General de Gobierno por conducto de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, al Instituto de la Defensoría Pública y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social."</p>	<p>"<b>Artículo 1.</b> Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general, regirán en el Estado de México y su aplicación corresponde al gobernador, <b>por conducto de las Secretarías de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad</b>, al Instituto de la Defensoría Pública y de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social."</p>
<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...</p> <p><b>I.</b> Comisión: a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana.</p> <p><b>II.</b> Comisionado: al titular de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana. ...</p> <p><b>IV.</b> Consejo Consultivo: al Consejo Consultivo de Indulto, órgano colegiado conformado por los titulares o representantes de la Consejería Jurídica, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma del Estado de México, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, encargado de emitir opinión integral al gobernador respecto de la viabilidad para otorgar el indulto."</p>	<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...</p> <p><b>I.</b> Secretaría: a la Secretaría de Seguridad.</p> <p><b>II.</b> Secretario: al titular de la <b>Secretaría de Seguridad</b>. ...</p> <p><b>IV.</b> Consejo Consultivo: al Consejo Consultivo de Indulto, órgano colegiado conformado por los titulares o representantes de la <b>Secretaría de Justicia y Derechos Humanos</b>, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma del Estado de México, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, encargado de emitir opinión integral; al gobernador respecto de la viabilidad para otorgar el indulto."</p>





<p>"<b>Artículo 15.</b> Las o los sentenciados que estimen estar dentro del supuesto para tramitar el indulto, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará al secretario general de Gobierno."</p>	<p>"<b>Artículo 15.</b> Las o los sentenciados que estimen estar dentro del supuesto para tramitar el indulto, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien por conducto de la <b>Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, lo turnará, a la Secretaría de Seguridad.</b>"</p>
<p>"<b>Artículo 20.</b> Cuando la Dirección General integre debidamente el expediente respectivo, lo remitirá con la solicitud al Consejo Técnico para que éste dictamine lo procedente.</p> <p>En caso positivo, se enviará al gobernador del Estado para que valore la viabilidad del indulto."</p>	<p>"<b>Artículo 20.</b> Cuando la Dirección General integre debidamente el expediente respectivo, lo remitirá con la solicitud al Consejo Técnico para que éste dictamine lo procedente.</p> <p>En caso positivo, se enviará <b>por conducto de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos</b> al gobernador del Estado para que valore la viabilidad del indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 22.</b> El gobernador del Estado remitirá el expediente al Consejo Consultivo para su opinión sobre la viabilidad del indulto."</p>	<p><b>Artículo 22.</b> El gobernador del Estado remitirá el expediente <b>por conducto de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos</b> al Consejo Consultivo para su opinión sobre la viabilidad del indulto."</p>
<p>"<b>Artículo 23.</b> Si el gobernador concede el indulto, enviará el expediente respectivo al comisionado, acompañando el acuerdo dictado y publicado al efecto, para su ejecución inmediata. Éste contendrá, en su caso, las restricciones de conducta que observará el beneficiado."</p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> Si el gobernador concede el indulto, enviará el expediente respectivo <b>al secretario</b>, acompañando el acuerdo dictado y publicado al efecto, para su ejecución inmediata. Éste contendrá, en su caso, las restricciones de conducta que observará el beneficiado."</p>
<p>"<b>Artículo 27.</b> La comisión es la autoridad competente para implementar las medidas de protección de las víctimas del delito y para emitir orden de protección y auxilio policial, de las que se expedirán copias a la víctima, ofendido, testigo o cualquier persona, para que pueda acudir a la autoridad más cercana, en caso de amenaza, agresión o abandono del perímetro permitido al beneficiado. En tal supuesto, la autoridad que tenga conocimiento deberá informarlo al gobernador para los efectos procedentes."</p>	<p>"<b>Artículo 27.</b> La <b>Secretaría</b> es la autoridad competente para implementar las medidas de protección de las víctimas del delito y para emitir orden de protección y auxilio policial, de las que se expedirán copias a la víctima, ofendido, testigo o cualquier persona, para que pueda acudir a la autoridad más cercana, en caso de amenaza, agresión o abandono del perímetro permitido al beneficiado. En tal supuesto, la autoridad que tenga conocimiento deberá informarlo al gobernador para los efectos procedentes."</p>



30. De lo anterior se desprende que en esta última reforma se modificaron diversas porciones normativas de la Ley de Indulto para adaptarlas a una nueva estructura orgánica de la administración pública del Estado de México.

31. Con independencia de lo anterior, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando las normas impugnadas sufren modificaciones posteriores, pero son de naturaleza penal, no se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos, pues en el caso de declararse inconstitucionales, dicha declaratoria puede tener impacto en los procesos en los que hayan sido aplicadas durante la vigencia. Ello en términos del siguiente criterio:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos



respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."<sup>13</sup>

32. Refuerza esta posición el hecho de que en el artículo tercero transitorio del Decreto Número 192, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México<sup>14</sup> el tres de febrero de dos mil diecisiete, por el que se reformó la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, se estableció que los procedimientos penales iniciados hasta antes de su entrada en vigor **continuarán su trámite hasta su conclusión conforme a las disposiciones jurídicas vigentes al momento de la comisión de los hechos delictivos que les dieron origen**, lo que se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes.

33. En consecuencia, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>15</sup> relativa a la cesación de efectos, pues los artículos impugnados, que regulan las figuras de conmutación de la pena e indulto por gracia, son de materia penal.

34. Por tanto, al no advertirse de oficio la actualización de algún otro motivo de improcedencia, se procede al estudio de fondo del asunto.

35. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Por un lado, la Procuraduría General de la República impugna los artículos 2, 3 fracciones III y IV, 6, 7, 8, 9, 10, párrafo

<sup>13</sup> Tesis P. IV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, registro digital: 2005882.

<sup>14</sup> "Tercero. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del presente decreto continuarán su trámite hasta su conclusión conforme a las disposiciones jurídicas vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes."

<sup>15</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



primero y fracción VI, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, al considerar que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 16, 21, párrafo tercero y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer y regular la facultad del gobernador del Estado para conmutar penas.

36. Por otro lado, argumenta que los artículos 4o., fracción I, apartado B y 6o., fracción II, de dicho ordenamiento, que regulan el indulto por gracia y la conmutación de la pena para mujeres con hijos menores de edad son contrarios a los artículos 1o., párrafos primero y quinto; así como 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2.2 y 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

37. De acuerdo con lo anterior, el estudio de fondo se desarrollará en los siguientes dos apartados.

**38. I. Análisis de las normas que regulan la facultad del gobernador del Estado de México para conmutar las penas.** Constitucionalidad de los artículos 2, 3, fracciones III y IV, 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero y fracción VI, 11, 12, 13, 15, 16, 17, párrafo primero, 18, 19, 20, párrafo segundo, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México.

39. Las normas impugnadas establecen, en la parte que interesa, lo siguiente:

**"Artículo 2.** El presente ordenamiento tiene como objeto establecer las bases para que el gobernador pueda otorgar el indulto necesario y por gracia, así como conmutar las penas privativas de libertad a las y a los reos del fuero común que reúnan los requisitos señalados en esta ley y que por sentencia ejecutoriada se encuentran a su disposición."

**"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...



"III. Conmutación de pena: a la facultad discrecional del Ejecutivo del Estado, que consiste en que una pena impuesta como resultado de una sentencia ejecutoriada podrá ser sustituida por otra menos severa para favorecer a la o al condenado.

"IV. Consejo Consultivo: al Consejo Consultivo de Indulto y Conmutación de Penas, órgano colegiado conformado por los titulares o representantes de la Consejería Jurídica, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma del Estado de México, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, encargado de emitir opinión integral al gobernador respecto de la viabilidad para otorgar el indulto o la conmutación de penas. ..."

**"Artículo 6.** La conmutación de la pena podrá ser otorgada a facultad del gobernador, previo dictamen del Consejo Técnico, de conformidad al artículo 22 de esta ley, la cual beneficiará a las o los sentenciados siguientes:

"I. A personas mayores de 70 años de edad y que se le haya impuesto una pena privativa de libertad de hasta 4 años.

"II. A madres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años y que le haya sido impuesta una pena privativa de libertad de hasta 10 años.

"III. A mujeres embarazadas y que se les haya impuesto una pena privativa de libertad de hasta 15 años.

"IV. Enfermas o enfermos en fase terminal o crónico-degenerativa, dictaminados por una institución de salud pública y que la pena impuesta no exceda de 15 años.

"V. Tratándose de algún integrante de un pueblo indígena, que durante la tramitación y resolución del procedimiento penal se adviertan violaciones de fondo en el procedimiento penal y a sus derechos humanos."



**"Artículo 7.** Las o los solicitantes de la conmutación de la pena deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Que no haya sido sentenciado por delito grave.

"II. Haber sido considerado delincuente primario.

"III. Acreditar, mediante los estudios que al efecto realice el Consejo Técnico, ser apto para la reinserción social.

"IV. Contar con el informe, debidamente documentado, emitido por la dirección general, en el que se advierta la conducta del solicitante, los centros en los que se haya encontrado recluido, los motivos de sus reubicaciones, el tiempo que ha cumplido de la condena y las circunstancias en que la esté cumpliendo.

"V. Tratándose de personas enfermas en fase terminal, ser dictaminados por médico especialista de Institución de Salud Pública o perito oficial, independientemente del tiempo cumplido."

**"Artículo 8.** La pena de prisión podrá ser conmutada, previo dictamen del Consejo Técnico, por el titular del Ejecutivo del Estado, en los siguientes términos:

"I. Por multa, de cincuenta a trescientos (sic) unidades de medida y actualización, cuando la pena de prisión no exceda de cuatro años.

"II. De cincuenta a cuatrocientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad en actividades organizadas por instituciones públicas, cuando la pena impuesta no exceda de cinco años.

"III. Por tratamiento en semilibertad, cuando la pena de prisión no exceda de diez años, con alteración de periodos de privación de libertad y tratamiento en libertad del siguiente modo:



"a) Externamiento durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión el fin de semana.

"b) Salida el fin de semana, con reclusión durante el resto de ésta o salida diurna con reclusión nocturna.

"IV. Por tratamiento en libertad condicionada al sistema de localización y rastreo, si le ha sido impuesta una pena mayor a tres y menor a quince años, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

"a) Que sea delincuente primario.

"b) Tratándose del delito de robo con violencia sólo cuando el monto de lo robado sea de hasta noventa veces el salario mínimo general vigente y no se hayan causado lesiones.

"c) Que alguna persona mayor de dieciocho años, con reconocida solvencia moral y arraigo se obligue a supervisar y cuidar que el beneficiado cumpla con las condiciones impuestas al momento de su liberación, la cual deberá residir en la misma localidad a la que se integrará el beneficiado dentro del Estado de México.

"d) Que compruebe contar en el exterior con un ofrecimiento de trabajo, un oficio, arte o profesión que le permita tener ingresos, o exhiba las constancias que acrediten que continuará estudiando.

"e) Que cuente con apoyo familiar o de la sociedad civil que garantice su vinculación a las condiciones que le fueron fijadas para el otorgamiento del beneficio.

"f) Que no se encuentre sujeto a ningún proceso pendiente por causa distinta ni tener sentencia ejecutoriada que cumplir en reclusión del fuero común o federal, sea cual fuere el delito.

"g) Que se cuente con los elementos técnicos necesarios para el funcionamiento del sistema de posicionamiento global en el domicilio laboral y de reinserción.



"h) Que se comprometa a no abandonar el perímetro permitido y a no comunicarse con la víctima u ofendido, familiares, ni testigos que depusieron en su contra, sin autorización judicial.

"i) Que cuente con domicilio laboral y de reinserción, que garantice la finalidad de la reinserción social."

**"Artículo 9.** Las o los reos que estimen estar dentro del supuesto para tramitar la conmutación de la pena, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará a la Secretaría General de Gobierno."

**"Artículo 10.** En ningún caso podrán gozar del indulto o conmutación de la pena: ...

"VI. Los internos que cuenten con reporte disciplinario de mala conducta y sanción impuesta el año anterior a la solicitud del indulto o conmutación de la pena."

**"Artículo 11.** No se tramitará el indulto o conmutación de la pena a las personas que tengan pendiente otro proceso, sino hasta que en ése se pronuncie sentencia ejecutoriada y ésta sea absolutoria."

**"Artículo 12.** Las autoridades penitenciarias darán a esta ley amplia publicidad y auxiliarán a las y los sentenciados en los trámites correspondientes, para en su caso obtener el indulto o conmutación de la pena."

**"Artículo 13.** El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, a solicitud de la o del interno, tendrá la obligación de asesorar y gestionar, gratuitamente, las solicitudes de indulto o conmutación de la pena."

**"Artículo 15.** Las o los sentenciados que estimen estar dentro del supuesto para tramitar el indulto o conmutación de la pena, lo solicitarán por escrito al gobernador, quien lo turnará al secretario General de Gobierno."

**"Artículo 16.** La sustanciación del indulto o conmutación de la pena se llevará a cabo por la dirección general."





"**Artículo 17.** La solicitud de indulto o conmutación de la pena deberá presentarse por los sentenciados, el defensor o sus familiares, acompañada de los documentos siguientes: ..."

"**Artículo 18.** La dirección general procederá a analizar, formular y calificar, las solicitudes de indulto o conmutación de pena y, en caso de que no cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, se lo comunicará a las o los promoventes, dando por terminado el procedimiento respectivo."

"**Artículo 19.** En las solicitudes de indulto o conmutación de la pena de las o los sentenciados de pueblos indígenas, se deberán ponderar, además, de los requisitos contemplados en la ley, sus usos, costumbres, tradiciones, cultura y circunstancias inherentes a dicha unidad social, en pleno respeto a los derechos humanos."

"**Artículo 20.** Cuando la dirección general integre debidamente el expediente respectivo, lo remitirá con la solicitud al Consejo Técnico para que éste dicte lo procedente."

"En caso positivo, se enviará al gobernador del Estado para que valore la viabilidad del indulto o de la conmutación de la pena."

"Si el dictamen fuera negativo, se notificará a la o al solicitante."

"**Artículo 22.** El gobernador del Estado remitirá el expediente al Consejo Consultivo para su opinión sobre la viabilidad del indulto o conmutación de la pena."

"**Artículo 23.** Si el gobernador concede el indulto o conmutación de la pena, enviará el expediente respectivo al comisionado, acompañando el acuerdo dictado y publicado al efecto, para su ejecución inmediata. Éste contendrá, en su caso, las restricciones de conducta que observará el beneficiado."

"**Artículo 24.** El gobernador resolverá revocar el indulto o conmutación de la pena concedida, cuando se demuestre que el beneficiado haya transgredido las condiciones establecidas para ello."



"**Artículo 25.** La víctima u ofendido del hecho ilícito, será notificado desde el inicio del trámite para ser escuchado en garantía de audiencia. Del mismo modo, deberá notificarse la determinación de libertad por indulto o del otorgamiento de la conmutación de la pena en su domicilio legal, para su conocimiento y efectos legales conducentes."

40. Como se ha dicho, la entonces procuradora general de la República argumentó que tales disposiciones vulneran los artículos 16, 21, párrafo tercero y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la facultad del gobernador del Estado para **conmutar las penas**.

41. Establecido lo anterior, este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos de la accionante, como se expondrá a continuación:

42. Por un lado, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, establece lo siguiente:

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

"**XXI.** Para expedir: ...

"**c)** La **legislación única** en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, **de ejecución de penas** y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales. ..." (Énfasis agregado)



43. Como se puede advertir, la norma constitucional transcrita prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la **legislación única** en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de **ejecución de penas** que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

44. Lo anterior fue establecido por el Constituyente Permanente en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el **ocho de octubre de dos mil trece**, que tuvo por objeto la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, lo que se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advirtió que resultaba necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra, impactaban en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.<sup>16</sup>

45. Ahora bien, en términos de su régimen transitorio,<sup>17</sup> la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, entró en vigor

<sup>16</sup> Así fue advertido por este Tribunal Pleno en múltiples precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 12/2014.

<sup>17</sup> **TRANSITORIOS:**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la república a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.



al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el **nueve de octubre de dos mil trece**, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

46. A partir de lo anterior, en diversos precedentes<sup>18</sup> este Alto Tribunal ha determinado que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para

---

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

<sup>18</sup> **Acción de inconstitucionalidad 12/2014.** Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince. El tema relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

**Acción de inconstitucionalidad 107/2014.** Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

**Acción de inconstitucionalidad 15/2015.** Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis. El tema respectivo se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

**Acción de inconstitucionalidad 106/2014.** Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

**Acción de inconstitucionalidad 29/2015.** Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, con salvedades, y Aguilar Morales, con salvedades.

**Acción de inconstitucionalidad 90/2015.** Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil dieciséis. El considerando relativo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Cossío Díaz.



establecer una legislación única en materia de ejecución de penas –y demás supuestos señalados–, **se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en relación con esa materia**, al margen de que pudieran seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

47. De acuerdo con lo anterior, resulta claro que desde el momento en el que se publicó la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, esto es, el **dieciocho de abril de dos mil dieciséis**, el Congreso Local carecía de competencia para regular cuestiones vinculadas con la ejecución de penas, entre ellas, su conmutación.

48. En este punto cabe mencionar que en los artículos 146 y 147 de la Ley Nacional de Ejecución de Penas,<sup>19</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación

**Acción de inconstitucionalidad 48/2016.** Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> **Artículo 146.** Solicitud de preliberación

"La autoridad penitenciaria, con opinión de la procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas de acuerdo a alguno de los siguientes criterios:

"I. Se trate de un delito cuya pena máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;

"II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos;

"III. Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgando o les falte por compurgar de la sentencia;

"IV. Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o la autoridad penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación;

"V. Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la Federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a éstos;

"VI. Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.

"No podrá aplicarse la medida por criterios de política penitenciaria en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, ni otros



el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se establece la posibilidad de preliberación por criterios de política penitenciaria y se prevé que la autoridad penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o al Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la **conmutación de pena**, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas de acuerdo con alguno de los criterios establecidos en la propia ley, **facultando al Juez de Ejecución** para otorgar, denegar o modificar la medida solicitada.

49. Por otro lado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que a partir de las reformas a los artículos 18 y 21, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el **dieciocho de junio de dos mil ocho**, la imposición de las penas, su modificación y duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

50. Esto, en el entendimiento de que la aludida reforma al artículo 21, párrafo tercero,<sup>20</sup> de la Constitución Federal, de acuerdo con el artículo quinto tran-

---

delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En cualquier caso, la autoridad penitenciaria deberá aplicar los principios de objetividad y no discriminación en el proceso y ejecución de la medida."

**"Artículo 147.** Opinión técnica de la representación social

"Tomando en cuenta alguna de las causales descritas en el artículo anterior, así como los cruces de información estadística, de carpetas de ejecución y demás información disponible, la autoridad penitenciaria dará vista a la procuraduría correspondiente, a fin de recibir la opinión técnica de la representación social en términos de la política criminal vigente. Dicha opinión no será vinculante, pero la autoridad penitenciaria deberá fundar y motivar en sus méritos, las razones por las que no tome en consideración la opinión vertida por la representación social.

"La solicitud, junto con la opinión técnica emitida por la procuraduría, será entregada por escrito ante el Juez de Ejecución, instancia que tendrá treinta días naturales para analizar los escritos, emplazar y solicitar los informes necesarios a servidores públicos o expertos que considere pertinentes, y finalmente otorgar, denegar o modificar la medida solicitada.

"En casos de imprecisión, vaguedad o cualquier otro motivo que el Juez de Ejecución considere pertinente, se emplazará a la autoridad penitenciaria para que en un término de cinco días rectifique su escrito. En todos los casos, la autoridad judicial deberá emitir un acuerdo sobre la admisibilidad y procedencia de la solicitud en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables.

"El principio constitucional de la inalterabilidad y modificación exclusivamente jurisdiccional de una sentencia firme deberán permear en todo el procedimiento, así como en su ejecución."

<sup>20</sup> **"Artículo 21.** ...



torio del decreto respectivo,<sup>21</sup> entró en vigor el **diecinueve de junio de dos mil once**.

51. En este sentido, este Alto Tribunal ha sostenido que con la entrada en vigor de las reformas constitucionales a los artículos 18 y 21, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y **judicialización del régimen de modificación y duración de las penas**, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los "*Jueces de ejecución de sentencias*", que dependen del correspondiente Poder Judicial.

52. Con lo anterior se pretendió, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues sería en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó tal resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones.

53. Así, todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, **quedaron bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal**, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciamientos

---

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. ..."

<sup>21</sup> **"Quinto**. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el **régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21**, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este decreto."



dos, **la concesión o cancelación de beneficios**, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas.<sup>22</sup>

54. De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, las normas que se analizan en este apartado resultan contrarias al marco constitucional al que se ha hecho referencia, pues desde el momento de su emisión el Congreso del Estado de México carecía de competencia para legislar en materia de ejecución de penas; además, porque al prever la facultad del gobernador del Estado para conmutar penas se contraviene la regla que ordena que el conocimiento de la duración y modificación de penas corresponde a las autoridades judiciales y no a las administrativas.

55. Por tanto, se declara la **invalidez** de los artículos 2 en su porción normativa "*así como conmutar las penas privativas de libertad*"; 3, fracciones III y IV, en las porciones normativas "*y conmutación de penas*" y "*o la conmutación de penas*"; 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero, en su porción normativa "*o conmutación de la pena*" y fracción IV, en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 11 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 12 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 13 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 15 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 16 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 17, párrafo primero, en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 18 en su porción normativa "*o conmutación de pena*"; 19 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 20, párrafo segundo, en su porción normativa "*o de la conmutación de la pena*"; 22 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 23 en su porción normativa "*o conmutación de la pena*"; 24 en su porción normativa "*o conmutación de la pena concedida*" y 25 en su porción normativa "*o del otorgamiento de*

<sup>22</sup> Ver tesis P./J. 17/2012 (10a.), de rubro: "PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 18, registro digital: 2001988; tesis P./J. 20/2012 (10a.), de rubro: "MODIFICACIÓN DE LAS PENAS. LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO ESTÁ RESERVADA AL PODER JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 15, registro digital: 2001968.





*la conmutación de la pena*", de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

**56. II. Análisis de las normas que regulan el indulto por gracia y la conmutación de pena para mujeres con hijos menores de edad.** Constitucionalidad del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México.

57. Inicialmente conviene precisar que ante la declaratoria de invalidez del artículo 6 del ordenamiento impugnado, conforme a lo considerado en el apartado anterior, en este punto únicamente se analizará la constitucionalidad del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, que establece:

**"Artículo 4.** El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delincuentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes:

"I. Indulto por gracia: ...

"B. En el supuesto de mujeres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años, que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de sus hijos."

58. La entonces procuradora general de la República argumentó que la norma contraviene los principios de igualdad y no discriminación, así como de interés superior del menor.

59. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los conceptos de invalidez son **fundados**.

60. Como consideración previa, conviene señalar que el indulto no constituye una medida vinculada con la duración o modificación de penas –cuya



regulación corresponde al Congreso de la Unión—, sino que se trata de una facultad discrecional del Poder Ejecutivo para extinguirla por diversos motivos. Así, el artículo 89, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>23</sup> prevé la facultad del presidente de la República para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

61. Sobre esta figura, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha sustentado que el indulto es una medida de excepción facultativa del titular del Poder Ejecutivo o del jefe del Estado en beneficio de determinado sentenciado consistente en la remisión o perdón de la sanción penal impuesta en una sentencia firme como un acto de gracia, por haber prestado un servicio importante a la nación o por razón de interés social. Además, a propósito de diferenciarlo con la figura de reconocimiento de inocencia, ha sostenido que el indulto puede tener, entre otros fines, el de mantener la aplicación de la pena de prisión dentro de los límites razonables compatibles con el principio de humanidad, o bien, para conseguir algún efecto de política criminal.<sup>24</sup>

62. Aquí cabe mencionar que el artículo 485, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>25</sup> establece que el indulto es una de las causas de extinción de la potestad para ejecutar las penas. Por su parte, el artículo 25, fracción VIII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>26</sup> señala que el Juez de

<sup>23</sup> "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales. ..."

<sup>24</sup> Este concepto fue recogido del Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1992, página 1694-1696. Ver reconocimiento de inocencia 15/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de uno de febrero de dos mil doce.

<sup>25</sup> "Artículo 485. Causas de extinción de la acción penal

"La pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por las siguientes causas: ...

"V. Indulto; ..."

<sup>26</sup> "Artículo 25. Competencias del Juez de Ejecución

"En las competencias a que se refiere el artículo anterior, el Juez de Ejecución deberá observar lo siguiente: ...

"VIII. Rehabilitar los derechos de la persona sentenciada una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, así como en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia; ..."



Ejecución tiene el deber de rehabilitar los derechos de la persona sentenciada en caso de indulto, entre otros supuestos; mientras que en su artículo 27, fracción V, inciso J),<sup>27</sup> prevé la cancelación de los antecedentes penales en caso de indulto.

63. Ahora bien, en la legislación del Estado de México, el **indulto por gracia** es una facultad discrecional del titular del Poder Ejecutivo Local para otorgar el beneficio de la extinción de la pena impuesta por sentencia irrevocable, en cuya decisión imperan **motivos humanitarios o de equidad en favor de personas en situación de vulnerabilidad**, lo que se desprende del artículo 3, fracción XVI, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado.<sup>28</sup>

64. La disposición impugnada, esto es, el artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México prevé la facultad del gobernador del Estado para otorgar el indulto por gracia a las personas sentenciadas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Ser delincuente primario;
- b) Ser mujer;
- c) Tener uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años;

<sup>27</sup> **"Artículo 27.** Bases de datos de personas privadas de la libertad

"La autoridad penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La autoridad penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente: ...

"V. Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo, así como la registrada en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cancelará cuando: ...

J. A la persona sentenciada se conceda la amnistía, el indulto o la conmutación, ..."

<sup>28</sup> **"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XVI. Indulto por gracia: facultad discrecional que ejerce el titular del Ejecutivo del Estado para otorgar el beneficio de la extinción de la pena impuesta por sentencia irrevocable, en cuya decisión imperan motivos humanitarios o de equidad, en favor de personas en situación de vulnerabilidad. ..."



- d) Que la pena privativa de libertad impuesta no exceda de quince años;
- e) Que se haya cumplido una quinta parte de la pena; y,
- f) Que no existan datos de abandono o violencia en contra de los hijos.

65. Dicha norma tiene su origen en una iniciativa presentada por el gobernador del Estado de México, en cuya exposición de motivos se expuso, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... es una prioridad impulsar acciones con perspectiva de género, que en este caso implica el reconocimiento del impacto familiar y, por ende, social, del hecho de que una mujer, con hijas o hijos de edad temprana, esté privada de su libertad.

"Ha sido acreditado por diversos estudios que cuando una mujer es ingresada a un Centro Penitenciario, generalmente, sus hijas o hijos son albergados, quedan desamparados o incluso en las peores condiciones de abandono. Ello, con las consecuencias sociales correspondientes de aumento en los índices de criminalidad, falta de educación, adicciones y pobreza extrema.

"Por ello, se requieren opciones legales que permitan dar un tratamiento distinto a ellas, a fin de que, sin evadir la responsabilidad correspondiente a sus acciones, puedan no afectar a sus hijas o hijos y al propio desarrollo y ambiente social.

"Es así que, derivado del análisis del cumplimiento de los supuestos jurídicos, es fundamental poder contar con la opción de indulto o la conmutación de penas, en su caso, diferenciando a las mujeres embarazadas o con hijas o hijos del resto de los sujetos a los que va dirigido, a fin de que en mejores tiempos y condiciones puedan reincorporarse a las importantes funciones y actividades que les reclaman, es decir, contar con acciones afirmativas en este sentido."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Foja 121 del expediente.



66. Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia del Congreso del Estado de México, se compartió esta visión de la medida legislativa ahora combatida, como se desprende de lo siguiente:

"Coincidimos en que, es una prioridad impulsar las acciones con perspectiva de género, que en este caso implica el reconocimiento del impacto familiar y, por ende, social, del hecho de que una mujer, con hijas o hijos de edad temprana, esté privada de su libertad.

"Como lo menciona la iniciativa y los estudios respectivos cuando una mujer es ingresada a un Centro Penitenciario, generalmente, sus hijas o hijos son albergados, quedan desamparados o incluso en las peores condiciones de abandono, con las consecuencias sociales correspondientes de aumento en los índices de criminalidad, falta de educación, adicciones y pobreza extrema.

"Creemos también que, se requieren opciones legales que permitan dar un tratamiento distinto a ellas, a fin de que sin evadir la responsabilidad de sus acciones, puedan no afectar a sus hijas o hijos y al propio desarrollo y ambiente social.

"En este contexto, compartimos el interés de contar con la opción de indulto o la conmutación de penas, en su caso, diferenciado a las mujeres embarazadas o con hijas o hijos del resto de los sujetos a los que va dirigido, a fin de que en mejores tiempos y condiciones puedan reincorporarse a las importantes funciones y actividades que les reclaman, es decir, contar con acciones afirmativas en este sentido."<sup>30</sup>

67. De lo transcrito se desprende que la medida legislativa impugnada pretende ser una acción afirmativa en beneficio de las mujeres, a través de la cual se les permita asumir deberes de cuidado en relación con sus hijos menores de edad –a quienes se ubica como grupo en situación de vulnerabilidad– con la finalidad de protegerlos de los múltiples efectos nocivos que trae consigo la

<sup>30</sup> Foja 139 del expediente.



situación de abandono que genera el que la persona encargada de su cuidado se encuentre privada de la libertad.

68. Dicho lo anterior, para analizar la constitucionalidad de la norma combatida corresponde realizar un **escrutinio estricto**, teniendo en cuenta que se prevé una distinción basada en el **género** y el **estado civil**, que constituyen categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sumado a que se trata de una medida legislativa que incide en los derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>31</sup>

69. De acuerdo con esta metodología, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una **finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional. En el caso, se considera que la medida legislativa en estudio supera esta primera grada, pues se dirige a proteger el **interés superior de la niñez**, al establecer la posibilidad de que las madres privadas de la libertad puedan acceder al beneficio del indulto por gracia para ocuparse del cuidado de sus hijos y que éstos puedan desarrollarse en un entorno familiar.

<sup>31</sup> Sirven de apoyo los siguientes criterios:

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

Tesis 1a./J. 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, registro digital: 169877.

Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), de título y subtítulo: "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.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, registro digital: 2010315.

Tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, registro digital: 2010595.



70. No obstante, esta Suprema Corte considera que la medida legislativa en estudio no supera la siguiente grada del examen, pues la distinción legislativa **no está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa** que persigue.

71. Se llega a esta conclusión porque, como se mencionó previamente, la finalidad de la medida es proteger el interés superior de la niñez; sin embargo, el limitar la posibilidad de obtener el indulto por gracia a mujeres con hijos menores de edad, excluyendo de esta forma a hombres, así como a las personas que, sin ser madre o padre, tienen a su cargo el cuidado de niñas, niños y adolescentes, constituye una distinción que no guarda relación con la consecución de ese objetivo protector, como se razonará a continuación.

72. Por un lado, esta Suprema Corte advierte que la medida legislativa en estudio está basada en un estereotipo de género y en una idea errada de lo que constituye una acción afirmativa.

73. En efecto, contrario a lo asumido en los documentos que dan cuenta del proceso legislativo de la norma en cuestión, se considera que la medida no constituye una acción afirmativa en favor de las mujeres, pues no se trata de la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ellas en situaciones concretas.<sup>32</sup>

74. Al respecto, el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 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*".

75. Sin embargo, como ya se ha expuesto, la norma impugnada no se dirige a la eliminación de alguna problemática derivada de la discriminación histórica en perjuicio de las mujeres privadas de la libertad, sino que persigue el benefi-

<sup>32</sup> Así lo consideró el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez.



cio de los menores de edad, quienes requieren el cuidado de las personas obligadas a proporcionarlo, entre ellas, sus madres, lo que no implica que éstas sean las únicas encargadas de esa labor.

76. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que constituye un estereotipo discriminatorio considerar que la función de la mujer es cuidar a los hijos e hijas, pues dicha tarea recae tanto en mujeres como en hombres.<sup>33</sup> Además, que la asignación de tareas, habilidades y roles de las parejas o las familias de acuerdo con el sexo o la identidad sexo genérica de las personas corresponde a una visión estereotípica basada en características individuales o colectivas con significación social o cultural.

77. También ha señalado que esta diferenciación en la imposición de obligaciones, se basa en estereotipos que no tienen sustento constitucional y convencional alguno, pues los roles de género que se han asignado según se trate del hombre o la mujer, en realidad constituyen modos de discriminación velados o sutiles, que son el resultado de las condiciones de desigualdad que han sufrido las mujeres en su vida social y familiar, al haberse considerado por mucho tiempo que el hombre es más "*fuerte*" que la mujer; y por ende, el encargado de proveer lo necesario para el hogar y proteger a la mujer, pero debido a ello, él también debía tener la mejores oportunidades de desempeñarse laboral y profesionalmente, mientras que la mujer en su "*debilidad*" debía dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de los hijos.<sup>34</sup>

78. En este sentido, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que la asignación a la mujer del rol de cuidado de los hijos, por el solo hecho de serlo, implica un estereotipo de género, esto es, la preconcepción de que es a la mujer a la que corresponde la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los hijos, sin considerar que ésta es una responsabilidad compartida de los padres, que deben participar en igual medida.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Amparo directo en revisión 1754/2015, resuelto por la Primera Sala en sesión de catorce de octubre de dos mil quince.

<sup>34</sup> Amparo en revisión 615/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de cuatro de junio de dos mil catorce.

<sup>35</sup> Amparo en revisión 59/2016, resuelto por la Segunda Sala en sesión de veintinueve de junio de dos mil dieciséis.





79. Teniendo en cuenta estos pronunciamientos, este Tribunal Pleno considera que la medida legislativa que se analiza establece una distinción basada en un estereotipo de género, que asigna exclusivamente a la mujer el espacio doméstico y las labores de cuidado de los hijos, cuya inclusión en la ley constituye una manera de naturalizar tal estereotipo y legitimar una visión discriminatoria en perjuicio de las mujeres.

80. Por otro lado, como lo argumentó la accionante, la medida legislativa en análisis impide que puedan alcanzar protección aquellos menores que están bajo el cuidado de personas que, sin ser sus progenitores, se encuentran privadas de libertad, de modo tal que ascendentes y demás familiares o personas que en determinados casos tienen la patria potestad o tutela sobre menores de edad, tampoco pueden aspirar al indulto para poder continuar brindando atención a las niñas, niños y adolescentes a su cargo.

81. De acuerdo con lo anterior, al conferir la exclusividad de obtener el indulto por gracia a las mujeres con hijos menores de edad, se desprotege a:

- Las niñas y niños cuya patria potestad o tutela la ejercen hombres privados de la libertad; y,
- Las niñas y niños cuya patria potestad o tutela la ejercen personas distintas a los progenitores.

82. Derivado de lo anterior, se actualiza una violación a los principios de igualdad y no discriminación, pues, como se ha explicado, la distinción establecida en la norma impugnada no se encuentra vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa que pretende conseguir.

83. Ahora bien, por lo que hace a la afectación del interés superior del menor, importa señalar que el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal establece:

**"Artículo 4o.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ...



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

84. En relación con este principio, tanto las Salas como el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido diversos criterios, entre los que destacan para la resolución del caso, los siguientes:

- Los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño."<sup>36</sup>

- El interés superior del menor es un concepto triple, al ser: a) un derecho sustantivo; b) un principio jurídico interpretativo fundamental; y c) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "*en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño*", lo que significa que, en "*cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá*", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Tesis 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334, registro digital: 159897.

<sup>37</sup> Tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, registro digital: 2020401.



- La función del interés superior del menor como principio jurídico protector, es constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores, es decir, implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la "protección integral".<sup>38</sup>

- El principio de interés superior del niño ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.

85. Así, esta Suprema Corte ha establecido que, en tanto principio, el interés superior del niño cumple varias funciones.

1) Por una parte, este concepto irradia todos los derechos que tienen como objeto la protección del menor.

2) Por otra, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio y relacionada con los derechos del menor, lo que incluye no sólo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los Jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador, así como las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. En definitiva, el principio del interés superior del niño debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores.

3) En esta línea, esta Suprema Corte ha sostenido que el principio del *interés superior de la infancia* junto con el derecho de prioridad, implican –entre

<sup>38</sup> Tesis: 1a. CXXII/2012, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 260, registro digital: 2000988.



otras cosas— que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de dieciocho años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores.<sup>39</sup>

86. Bajo este panorama, esta Suprema Corte advierte que la medida legislativa impugnada no resulta acorde con el interés superior del menor, pues como se ha dicho, a pesar de que su finalidad radica en proteger a las niñas y niños de los múltiples efectos desfavorables que trae consigo el abandono, el medio que se emplea para tal fin, esto es, la posibilidad de que las madres privadas de la libertad accedan al indulto por gracia, la torna una medida subinclusiva.

87. Se dice lo anterior, porque al limitar la posibilidad de obtener el indulto por gracia a las **mujeres** con hijos menores de edad, a quienes se pretende salvaguardar, se desprotege a aquellos menores de edad que se encuentran bajo el cuidado de su padre, o bien, de cualquier otro familiar o persona que ejerza sobre ellos la patria potestad o la tutela, cuando está privada de la libertad, a pesar de que se trata de menores que se encuentran en una situación similar y también requieren protección.

88. Por todo lo anterior, la norma impugnada resulta contraria a los artículos 1o. y 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Para",<sup>40</sup> 5<sup>41</sup> y 16, fracción 1,

<sup>39</sup> Tesis P. XLV/2008, "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 712, registro digital: 169457.

<sup>40</sup> "Artículo 6

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

<sup>41</sup> "Artículo 5

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:



inciso d),<sup>42</sup> de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como 2.2,<sup>43</sup> 3<sup>44</sup> y 18<sup>45</sup> de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

<sup>42</sup> **Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: ...

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; ..."

<sup>43</sup> **Artículo 2**

"1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares."

<sup>44</sup> **Artículo 3**

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

"2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

"3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

<sup>45</sup> **Artículo 18**

"1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.



89. Por las razones anteriores, se declara la invalidez de la porción normativa "*de mujeres*" del artículo 4, fracción 1, inciso b), de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México para quedar como sigue:

**"Artículo 4.** El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delincuentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes: ...

"I. Indulto por gracia:

"B. En el supuesto que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años, que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de sus hijos."

90. Lo anterior, en el entendido de que la norma antes transcrita debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores.

91. SEXTO.—**Efectos.** La declaratoria de invalidez de los artículos 2, 3, fracciones III y IV, 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero y fracción VI; 11, 12, 13, 15, 16, 17, párrafo primero, 18, 19, 20, párrafo segundo, 22, 23, 24 y 25, en las porciones normativas correspondientes, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México surtirá sus efectos retroactivos a la fecha en la que entraron en vigor, esto es, el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, sin que la declaratoria de invalidez pueda afectar a quienes fueron beneficiados con la conmutación de la pena.

92. Por su parte, la declaratoria de invalidez del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, en

---

"2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

"3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas."



su porción normativa "*de mujeres*", surtirá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor, esto es, el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, de tal forma que las solicitudes de indulto por gracia que aún se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a lo determinado en esta ejecutoria, sin que las mujeres que hayan solicitado el indulto se puedan ver afectadas por la retroactividad, en tanto siguen siendo posibles beneficiarias de dicha figura.

93. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 2, en su porción normativa "así como conmutar las penas privativas de libertad"; 3, fracciones III y IV, en sus porciones normativas "y Conmutación de Penas" y "o la conmutación de penas"; 4, fracción I, apartado B, en su porción normativa "de mujeres"; 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena" y fracción VI, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 11, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 12, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 13, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 15, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 16, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 17, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 18, en su porción normativa "o conmutación de pena"; 19, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 20, párrafo segundo, en su porción normativa "o de la conmutación de la pena"; 22, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 23, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 24, en su porción normativa "o conmutación de la pena concedida" y 25, en su porción normativa "o del otorgamiento de la conmutación de la pena", de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de



dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al diecinueve de abril de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de México, de conformidad con lo precisado en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—El artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, deberá interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** Por oficio, a las autoridades 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación del promovente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

### **En relación con los puntos resolutiveos segundo y tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte I, alusiva al análisis de las normas que regulan la facultad del gobernador del Estado de México para conmutar las penas, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, en su porción normativa "así como conmutar las penas privativas de libertad"; 3, fracciones III y IV, en sus porciones normativas "y conmutación de penas" y "o la conmutación de penas"; 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena" y fracción VI, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 11, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 12, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 13, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 15, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 16, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 17, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 18, en su porción normativa "o conmutación de pena"; 19, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 20, párrafo segundo, en su porción normativa "o de la conmutación de la pena"; 22, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 23, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 24, en su porción normativa "o conmutación de la pena concedida" y 25, en su porción normativa "o del otorgamiento de la conmutación de la pena", de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por un test de razonabilidad y en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por un test de razonabilidad, Franco González Salas, Aguilar Morales por un test de razonabilidad, Pardo Rebolledo



por un test de razonabilidad, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat por un test de razonabilidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, alusiva al análisis de las normas que regulan el indulto por gracia y la conmutación de pena para mujeres con hijos menores de edad, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción I, apartado B, en su porción normativa "de mujeres", de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, a partir de un test de escrutinio estricto, así como precisando que el texto subsistente del precepto deberá interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo a los artículos 2, 3, fracciones III y IV, 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero y fracción VI, 11, 12, 13, 15, 16, 17, párrafo primero, 18, 19, 20, párrafo segundo, 22, 23, 24 y 25, en las porciones normativas correspondientes, surta efectos retroactivos al diecinueve de abril de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, sin que la declaratoria de invalidez pueda afectar a quienes fueron beneficiados con la conmutación de la pena y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo al artículo 4, fracción I, apartado B, en su porción normativa "de mujeres", surta sus efectos retroactivos al diecinueve de abril de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, de tal forma que las solicitudes de indulto por gracia que aún se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a lo determinado en esta ejecutoria, sin que las mujeres que hayan solicitado el indulto se puedan ver afectadas por la retroactividad, en tanto siguen siendo posibles beneficiarias de dicha figura. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

#### **Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se expresaron cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo del artículo 77, fracción XVII, en su porción normativa "y conmutar las penas privativas de libertad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, vigente hasta el tres de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Por tanto, el Tribunal Pleno acordó eliminar este efecto en el engrose.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 113/2019 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y P. IV/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 23 de



septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

La tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave P./J. 98/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, con número de registro digital 188899.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 34/2016.

## I. Antecedentes

1. En la sesión virtual de veinte de febrero de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 34/2016, promovida por la entonces procuradora General de la República, en el sentido de declararla procedente y fundada; por lo que se declaró la invalidez de distintos artículos<sup>1</sup> en las porciones normativas que indican: "así como conmutar las penas privativas de libertad", "y conmutación de penas" y "o la conmutación de penas", "de mujeres", "o conmutación de la pena", "o

<sup>1</sup> En específico se declaró la invalidez de los artículos 2, en su porción normativa "así como conmutar las penas privativas de libertad"; 3, fracciones III y IV, en sus porciones normativas "y conmutación de penas" y "o la conmutación de penas"; 4, fracción I, apartado B, en su porción normativa "de mujeres"; 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena", y fracción VI, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 11, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 12, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 13, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 15, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 16, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 17, párrafo primero, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 18, en su porción normativa "o conmutación de pena"; 19, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 20, párrafo segundo, en su porción normativa "o de la conmutación de la pena"; 22, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 23, en su porción normativa "o conmutación de la pena"; 24, en su porción normativa "o conmutación de la pena concedida"; y 25, en su porción normativa "o del otorgamiento de la conmutación de la pena".



conmutación de la pena", "o conmutación de la pena concedida" y "o del otorgamiento de la conmutación de la pena", de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

## II. Razones de la mayoría

2. En primer lugar, la ejecutoria en el apartado relativo a las causales de improcedencia establece que, no obstante que las normas impugnadas fueron materia de reformas en diversas ocasiones, al tratarse de una norma de carácter penal, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia relativa a la cesación de efectos.
3. En el estudio de fondo, la ejecutoria se dividió en dos apartados, en el primero de ellos, se analizó la constitucionalidad de los artículos impugnados relacionados con la conmutación de la pena. Se determinó su invalidez en las porciones normativas precisadas, al considerar que son contrarias a los artículos 18, 21 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, pues desde el momento de su emisión el Congreso del Estado de México carecía de competencia para legislar en materia de ejecución de penas; además, porque al prever la facultad del gobernador del Estado para conmutar penas se contraviene la regla que ordena que el conocimiento de la duración y modificación de penas corresponde a las autoridades judiciales y no a las administrativas.
4. En el segundo apartado del estudio de fondo, se analizó la constitucionalidad del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, y se concluyó en decisión de mayoría que dicha norma se inició con una consideración previa en la que se definió la figura del indulto como una facultad discrecional del Poder Ejecutivo para extinguir la pena por diversos motivos.
5. Entre otras cuestiones, se precisó que para el análisis de constitucionalidad se debe realizar un escrutinio estricto, teniendo en cuenta que se prevé una distinción basada en el género y el estado civil, que constituyen categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sumado a que se trata de una medida legislativa que incide en los derechos de niñas, niños y adolescentes.
6. Así, se determinó que la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues se



dirige a proteger el interés superior de la niñez, al establecer la posibilidad de que las madres privadas de la libertad puedan acceder al beneficio del indulto por gracia para ocuparse del cuidado de sus hijos y que éstos puedan desarrollarse en un entorno familiar.

7. Sin embargo, se determinó que la medida legislativa no supera la siguiente grada, pues la distinción legislativa no está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa que persigue, porque limita la posibilidad de obtener el indulto por gracia a mujeres con hijos menores de edad, excluyendo de esta forma a hombres, así como a las personas que, sin ser madre o padre, tienen a su cargo el cuidado de niñas, niños y adolescentes, constituye una distinción que no guarda relación con la consecución de ese objetivo protector.
8. Adicionalmente, se consideró que está basada en un estereotipo de género y en una idea errada de lo que constituye una acción afirmativa, porque no se dirige a la eliminación de alguna problemática derivada de la discriminación histórica en perjuicio de las mujeres privadas de la libertad, sino que persigue el beneficio de los menores de edad, quienes requieren el cuidado de las personas obligadas a proporcionarlo, entre ellas, sus madres, lo que no implica que éstas sean las únicas encargadas de esa labor, por tanto, constituye un estereotipo discriminatorio considerar que la función de la mujer es cuidar a los hijos e hijas, pues dicha tarea recae tanto en mujeres como en hombres.
9. Además que la asignación de tareas, habilidades y roles de las parejas o las familias de acuerdo con el sexo o la identidad sexo-genérica de las personas corresponde a una visión estereotípica basada en características individuales o colectivas con significación social o cultural. Se basa en estereotipos que no tienen sustento constitucional y convencional alguno, pues los roles de género que se han asignado según se trate del hombre o la mujer, en realidad constituyen modos de discriminación velados o sutiles que son resultado de las condiciones de desigualdad que han sufrido las mujeres en su vida social y familiar, al haberse considerado por mucho tiempo que el hombre es más "*fuerte*" que la mujer; y por ende, el encargado de proveer lo necesario para el hogar y proteger a la mujer, pero debido a ello, él también debía tener las mejores oportunidades de desempeñarse laboral y profesionalmente, mientras que la mujer en su "*debilidad*" debía dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de los hijos.
10. Por tanto, el Tribunal Pleno consideró que la medida legislativa establece una distinción basada en un estereotipo de género, que asigna exclusivamente a



la mujer el espacio doméstico y las labores de cuidado de los hijos, cuya inclusión en la ley constituye una manera de naturalizar tal estereotipo y legitimar una visión discriminatoria en perjuicio de las mujeres. Aunado a que impide que puedan alcanzar protección aquellos menores que están bajo el cuidado de personas que, sin ser sus progenitores, se encuentran privadas de libertad, de modo tal que ascendentes y demás familiares o personas que en determinados casos tienen la patria potestad o tutela sobre menores de edad, tampoco pueden aspirar al indulto para poder continuar brindando atención a las niñas, niños y adolescentes a su cargo.

11. Derivado de lo anterior, se actualiza una violación a los principios de igualdad y no discriminación, pues, como se ha explicado, la distinción establecida en la norma impugnada no se encuentra vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa que pretende conseguir.
12. Asimismo, se determinó que la medida legislativa impugnada no resulta acorde con el interés superior del menor, pues el medio que se emplea para tal fin, esto es, la posibilidad de que las madres privadas de la libertad accedan al indulto por gracia, la torna una medida subinclusiva.
13. Por ello, se concluyó que la norma impugnada resulta contraria a los artículos 1o. y 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Para", 5 y 16, fracción 1, inciso d), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como 2.2, 3 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño y, por tanto, se decretó su invalidez en cuanto a su porción normativa "mujeres", y se puntualizó que, atendiendo a su nuevo contenido, debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores.
14. Finalmente, la ejecutoria precisó que las declaraciones de invalidez decretadas en el primer apartado surtirán efectos retroactivos a la fecha en la que entraron en vigor, esto es, el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, sin que la declaratoria de invalidez pueda afectar a quienes fueron beneficiados con la conmutación de la pena.
15. Mientras que la invalidez declarada en el segundo apartado surtirá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor, esto es, el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, de tal forma que las solicitudes de indulto por gracia que aún se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a lo determinado en la



ejecutoria, sin que las mujeres que hayan solicitado el indulto puedan ser afectadas por la retroactividad, porque siguen siendo posibles beneficiarias de dicha figura. Lo que surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de México.

### III. Razones del disenso

16. Si bien es cierto que, de manera general, comparto el sentido de la resolución adoptada, considero pertinente formular el presente voto concurrente para dejar a salvo mi posición respecto de diversas cuestiones.
17. En cuanto al apartado de causas de improcedencia, en relación con la norma que regula el indulto por gracia para mujeres con hijos menores de edad (artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México), considero que si se actualiza la causa de improcedencia que se hizo valer, lo que obstaculiza el análisis de fondo.
18. A mi juicio, con motivo de la reforma del numeral impugnado, contenida en el decreto 192, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el tres de febrero de dos mil diecisiete, dicha norma se extinguió y, por tanto, al perder vigencia no existe posibilidad alguna de darle ultractividad y aplicarla después de ser reformada. En consecuencia, considero innecesario su análisis constitucional.
19. Asimismo, considero que la posible invalidez no repercutiría en los procedimientos en los que se haya otorgado el indulto ni en aquellos en los que se haya negado, pues en este último caso, tendría que volverse a solicitar y su trámite se ajustaría a la normatividad vigente, al igual en aquellos que pudieran aún encontrarse en trámite.
20. Por otro lado, en cuanto al estudio de fondo de la constitucionalidad del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México (tema respecto del que me pronuncié obligado por la votación de mayoría), comparto la invalidez de la porción normativa "de mujeres". Sin embargo, desde mi perspectiva, el análisis debió realizarse bajo la metodología de un test de razonabilidad y no de escrutinio estricto.
21. No considero que, en el presente caso, estemos en presencia de una norma que establezca una restricción propia de una categoría sospechosa. La sentencia empleó una metodología prototípicamente utilizada para distinciones propias de restricciones en torno a categorías sospechosas para analizar una





hipótesis extraordinaria de concesión de una figura que tiene matiz distintivo discrecional y no vinculante. Esa naturaleza no valía la figura, sino también la metodología con la cual podemos aproximarnos a ésta y analizarla.

22. Más aún, considero innecesario el ejercicio de la interpretación aditiva que conlleva precisar en la ejecutoria que, con la invalidez de la porción normativa decretada, el precepto debe ser entendido bajo la premisa de que el beneficio está dirigido a quienes tengan la calidad de padres, madres, tutores o a quienes ejerzan la patria potestad de los menores de edad. A mi juicio, existía una posibilidad de preservar la mecánica de invalidez ordinaria y la norma tendría ese sentido específico por el remanente texto normativo.
23. Finalmente, en relación con los efectos de la invalidez decretada de los preceptos estudiados en sus respectivas porciones normativas, si bien comparto la mayoría de las consideraciones, respetuosamente, me aparto de la aplicación retroactiva que se determinó en relación con el artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México. Mi disenso radica en que considero que la materia de indulto es una materia *sui generis*, no es una norma procesal ni tampoco una disposición de naturaleza penal que establezca una disposición típica, sino que es un precepto de carácter administrativo con impacto sustantivo que extingue la pena.
24. Los efectos retroactivos en materia penal fueron constitucionalmente concebidos como una forma de extinguir las consecuencias de las normas sustantivas, principalmente, de los tipos penales. Por ello, en este caso considero que era suficiente invalidar la norma a partir de la notificación al Congreso Local y establecer que los operadores jurídicos darán los efectos que consideren pertinentes.
25. En conclusión, aunque de manera general comparto el sentido de la resolución, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada en relación con las cuestiones desarrolladas.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 34/2016, promovida por la procuradora general de la República.

En sesiones públicas celebradas los días dieciocho y veinte de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió



y resolvió la acción de inconstitucionalidad 34/2016. El asunto fue promovido por la procuradora general de la República, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas en el Estado de México.<sup>1</sup>

Entre otros, la procuradora general de la República argumentó que el artículo 4, fracción I, apartado B,<sup>2</sup> de dicha ley contravenía los principios de igualdad y no discriminación, así como el interés superior de la niñez, al prever la posibilidad del indulto únicamente a las mujeres privadas de libertad con hijos e hijas menores de edad, excluyendo de tal beneficio a padres varones y a otras personas que, sin ser madre o padre, tienen niños y niñas a su cargo.

En la sesión del veinte de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno invalidó dicho precepto, en su porción normativa "*de mujeres*". Dado que la norma creaba distinciones con base en el **género** y el **estado civil**, ambas categorías protegidas bajo el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno aplicó un test de escrutinio estricto para determinar si dicha porción vulneraba el derecho a la igualdad.

En la sentencia se llega a la conclusión que tal distinción no superaba dicho test, porque si bien la norma se proponía proteger el interés superior de la niñez, que es una finalidad constitucionalmente imperiosa, la distinción no estaba estrechamente vinculada con ese fin. Lo anterior, dado que –sin ser una acción afirmativa y al partir de un estereotipo de género que asigna exclusivamente a la mujer las labores de cuidado de los hijos–, dejaba en desprotección a niños y niñas cuya patria potestad o tutela era ejercida por hombres privados de la libertad o por personas distintas a sus progenitores. Así, el Pleno decidió que la porción invalidada también vulneraba el interés superior de la niñez y que

<sup>1</sup> Artículos 2, 3, fracciones III y IV, 4, fracción I, apartado B, 6, 7, 8, 9, 10, primer párrafo y fracción IV, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México (LICP), expedida mediante el Decreto Número 78, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 18 de abril de 2016.

<sup>2</sup> "Artículo 4. El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delincuentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes: ...

"I. Indulto por gracia:

"...

"B. En el supuesto de mujeres que tengan uno o más hijos y/o hijas menores de dieciocho años, que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de sus hijos."



la norma debe ser interpretada en el sentido que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de niños y niñas.

Formulo este voto, ya que, si bien estoy a favor del sentido de la sentencia y coincido en que en este caso correspondía el uso de un **test de escrutinio estricto de igualdad, no comparto la metodología utilizada en la sentencia**. Primero, pues considero que, una vez se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional, **lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad o bien, un test de escrutinio estricto**. Lo anterior, recordando que al aplicarse un test de razonabilidad existe una presunción respecto de la *constitucionalidad* de la medida; mientras que un test de escrutinio estricto parte de la *inconstitucionalidad* de la medida.

Y segundo, no comparto la metodología utilizada en la sentencia porque considero que ésta debió analizar la constitucionalidad de la norma a partir de **dos test de escrutinio estricto realizados de forma separada**: primero, analizando la distinción que hace la norma con base en el género de la persona privada de su libertad, y segundo, analizando la distinción que hace la norma con base en el estado civil de los niños y niñas en relación con la persona en detención.

En este sentido, suscribo el presente voto concurrente a fin de desarrollar la metodología propuesta y así expresar las razones por las cuales la norma discrimina con base en ambas categorías protegidas por la Constitución General.

Por último, estimo conveniente exponer las razones por las cuales considero correcto que el Pleno haya realizado una interpretación vinculante de la norma y que ésta haya quedado reflejada en los puntos resolutivos de la sentencia.

#### **I. Determinación de si la norma constituye una acción afirmativa, como paso previo a decidir qué test utilizar**

En la sentencia, a fin de determinar qué test de igualdad se debía utilizar para analizar si la norma impugnada era discriminatoria, se identificó, correctamente, que la norma distingue con base en *dos categorías sospechosas distintas*: **a) el género**, a partir de la porción normativa que limitaba la posibilidad de solicitar el beneficio a las "*mujeres*"; y **b) el estado civil**. Si bien la sentencia no lo indica expresamente, la distinción con base en el estado civil surge a partir de la porción normativa que ponía como condición que estas últimas tuvieran



"*hijos y/o hijas*", dejando de lado a otros niños y niñas cuya tutoría o patria potestad la ejercían personas distintas a sus progenitores.

Ahora bien, como ya señalé, considero que para analizar una posible violación del derecho a la igualdad, una vez se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional, **lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad o bien, un test de escrutinio estricto.**

Lo anterior, pues esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que, al tratarse de una acción afirmativa, "aun cuando se haga bajo las categorías sospechosas del artículo 1o. constitucional, debe llevarse a cabo un análisis de razonabilidad y no un escrutinio estricto".<sup>3</sup> De modo que es necesario, como paso previo a correr un test, decidir qué test correr, a partir de un análisis de si la medida constituye una acción afirmativa o no, más allá de que esa haya sido la intención del legislador al momento de expedir la norma. Para tales efectos, se debe determinar si la norma se trata de la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ese grupo.<sup>4</sup>

Ahora bien, coincido con la sentencia en que, contrario a lo que se adujo en el proceso legislativo de la norma impugnada, ésta no establecía una medida

<sup>3</sup> Segunda Sala, SCJN, amparo en revisión 405/2019, resuelto el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, párrafo 82.

Véase, en este mismo sentido, la acción de inconstitucionalidad 2/2010 de 16 de agosto de 2010. Tesis P. XX/2011. 4 de julio de 2011: "MATRIMONIO. LA REDIFINICIÓN DEL CONCEPTO RELATIVO, QUE PERMITE EL ACCESO A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO, NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2009)."

Asimismo, la tesis aislada de la Segunda Sala 2a. LXXXV/2008: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". "... Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquellas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1o. y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto ..."

<sup>4</sup> Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 de dieciséis de agosto de dos mil diez. Tesis P. XX/2011. 4 de julio de 2011. "MATRIMONIO. LA REDIFINICIÓN DEL CONCEPTO RELATIVO, QUE PERMITE EL ACCESO A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO, NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2009)."



de acción afirmativa (respecto a la cual únicamente procedería un análisis de razonabilidad en dos pasos).<sup>5</sup> Ello, pues la procedencia del indulto por gracia sólo en casos de mujeres con hijos e hijas no constituía una implementación temporal de medidas especiales para ese grupo de personas, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de discriminación histórica hacia ellas.

Por ende, como desarrollaré más adelante, era correcto aplicar un escrutinio estricto a la norma en relación con las dos distinciones que ésta creaba (la que se basaba en el género de la persona en detención y la que se basaba en el estado civil de dicha persona en relación con los niños y niñas a su cargo). Sin embargo, en la sentencia, el hecho de que la norma no se trataba de una acción afirmativa no se utilizó a fin de determinar cuál test procedía, sino más bien, a fin de indicar que la medida no estaba estrechamente vinculada a la finalidad imperiosa que se proponía.

Considero que la diferencia metodológica que aquí expreso no es de impacto menor, pues una medida analizada bajo un test ordinario de razonabilidad goza de una presunción de *constitucionalidad*, mientras que una medida analizada bajo un test de escrutinio estricto sufre una presunción de *inconstitucionalidad*.<sup>6</sup>

## **II. Aplicación de dos test de escrutinio estricto, atendiendo a las categorías sospechosas "de género" y "estado civil", respectivamente**

Como ya señalé, considero que la sentencia identificó correctamente que la norma impugnada creaba dos tipos de distinciones: una con base en el género y otra con base en el estado civil de la persona privada de la libertad, en relación con el niño o niña a su cargo. Sin embargo, la sentencia corrió un solo

<sup>5</sup> Esto es, (i) establecer la legitimidad del fin y (ii) determinar si la medida es adecuada para alcanzar el fin buscado. Acción de Inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete.

<sup>6</sup> Así lo sostuvo este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta el 4 de abril de 2017, en donde se destacó que "... una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional ... Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una presunción de inconstitucionalidad.", páginas 27-28.

Consideraciones también sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo y texto siguiente: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.(sic)"



test de escrutinio estricto orientado a determinar si la porción normativa "*de mujeres*" creaba una distinción estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa de proteger el interés superior de la niñez. Lo anterior, omitiendo un análisis específico y separado de la porción "*hijos y/o hijas*" que creaba la distinción entre los hijos e hijas de madres en detención, dejando de lado a otros menores de edad cuya tutoría o patria potestad la ejercieran personas distintas de los progenitores.

A continuación, expongo las razones por las cuales la norma discriminaba con base en ambas categorías protegidas por la Constitución General, a partir de la aplicación separada de dos test de igualdad con escrutinio estricto. En este sentido, analizaré si las distinciones legislativas: *i)* tenían una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional; *ii)* se encontraban *estrechamente vinculadas* con esa finalidad constitucionalmente imperiosa (esto es, estaban totalmente encaminadas a la consecución de la finalidad); y, *iii)* eran las *medidas menos restrictivas posibles* para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>7</sup>

#### **a) Análisis de la distinción realizada con base en el género de la persona privada de la libertad**

En primer lugar, considero que la distinción realizada por la norma con base en el género de la persona privada de la libertad no logra superar el test estricto de igualdad, toda vez que, si bien ésta persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa (que sería garantizar el interés superior de la infancia, tutelado, entre otros, por el artículo 4o. de la Constitución General),<sup>8</sup> no cumple con el requisito de estar estrechamente vinculada con dicho fin.

<sup>7</sup> Tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, «con número de registro digital: 2010595» jurisprudencia: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>8</sup> "Artículo 4o. ...

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

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. ..."



Como señalé en mi voto particular en la **acción de inconstitucionalidad 61/2016**, considero que esta segunda etapa del test implica una *cuestión empírica* consistente en determinar si *efectivamente existen características especiales entre los grupos que se están distinguiendo*. En este sentido, estas distinciones *deben ser probadas con base en pruebas técnicas o científicas*; es decir, no deben ser *especulativas o imaginarias*. Así, *no son admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas sobre las características de las personas que estén especialmente protegidas por la Constitución*.

Dicho estándar no se cumple en este caso, ya que, como lo reconoce la sentencia, la distinción que estableció el legislador entre mujeres y hombres partía en realidad de un *estereotipo*, pues asumía que las madres son quienes están más capacitadas para el *cuidado de los hijos* o son las principales responsables de éste; así como que el vínculo entre madres e hijos *siempre* merece una protección mayor que la de éstos con sus padres.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la distinción en cuestión (es decir, entre mujeres y hombres) no está estrechamente vinculada con el fin imperioso, pues en nada contribuye a la protección del interés superior de la infancia. Por el contrario, tal distinción puede resultar *contraproducente* para alcanzar dicho fin, pues impide que un gran número de niñas y niños, cuyos padres están en prisión, puedan contar con la protección de éstos, a pesar de encontrarse en igualdad de condiciones que los hijos e hijas de mujeres sentenciadas.

Finalmente, aunque lo anterior ya sería suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la medida, es pertinente mencionar que la distinción analizada tampoco constituye la *medida menos lesiva* para garantizar el interés superior de la niñez, pues es evidente que para alcanzar dicha finalidad no resulta necesario *excluir* a los padres sentenciados de la posibilidad de obtener el indulto.

Por estas razones, considero que la medida no supera un test estricto de igualdad y, por tanto, es violatoria del derecho a la no discriminación con base en el género de la persona detenida, en relación con la obligación de garantizar el interés superior de la niñez. Por tanto, la porción normativa "*mujeres*" es contraria al artículo 1o. constitucional, así como a los artículos 1.1, 24 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3.1, 3.2, 18.1 y 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 6 de la Convención Interamericana para



Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará";<sup>9</sup> y 5 y 16.1.d) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>10</sup>

### **b) Análisis de la distinción realizada con base en el estado civil de los niños y las niñas, en relación con la persona privada de la libertad**

Como ya señalé, la porción normativa "*hijos y/o hijas*" del artículo 4, fracción I, apartado B, distingue tácitamente con base en la categoría sospechosa de estado

---

#### **<sup>9</sup> "Artículo 6**

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

#### **<sup>10</sup> "Artículo 5**

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

#### **"Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

"b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos; f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

"h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso."





civil de la persona condenada, pues únicamente procede el indulto por gracia cuando la relación entre ésta y los menores de edad sea materno-filial, no abarcando a niños o niñas con personas que tengan una relación de tutela. Sin embargo, la sentencia no realizó un análisis específico y separado de esta porción, no obstante que sí reconoce que la norma excluía los niños y niñas cuya patria potestad o tutela la ejercían personas distintas a los progenitores, y a la postre ordena que la norma "debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores" de edad.

Respetuosamente, considero que lo correcto era realizar un análisis específico de esta porción bajo un test de igualdad con escrutinio estricto.

Ahora bien, de haberse aplicado dicho test, considero que la distinción perseguía **una finalidad constitucionalmente imperiosa**, esto es, garantizar el interés superior de la infancia; sin embargo, **no superaba la segunda grada del test, el requisito de estar estrechamente vinculada con dicho fin**. Lo anterior, ya que excluía de la posibilidad de obtener el beneficio en mención a todos aquellos niños y niñas cuyo tutor o tutora no es su madre, *sin que se hubiese establecido que éstos se encontraban en una situación materialmente distinta a la de aquellos niños y niñas con una madre en detención*.

Más aún, la falta de idoneidad de la distinción para procurar el interés superior de la niñez es evidente, pues la exclusión de los tutores y tutoras de niños y niñas del beneficio resulta contraria al artículo 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual obliga a los Estados Partes en la misma a *"presta[r] la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño ..."*.<sup>11</sup>

Incluso, el artículo 2.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige dar un trato igual a los menores de edad con independencia del *"nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o sus representantes legales"*.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> **"Artículo 18.** ... 2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a **los padres y a los representantes legales** para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños."

<sup>12</sup> La versión en inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga al respeto y garantía de los derechos contenidos en la misma, *"without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's ... birth or other status"*.



y el artículo 2.2 de dicho tratado obliga a los Estados proteger a la niñez "contra toda forma de discriminación o castigo" basada en "la condición"<sup>13</sup> de "sus padres o sus tutores o de sus familiares".

En este mismo sentido, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que el derecho de los niños y las niñas a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, establecido en el artículo 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, "también se aplica a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha".<sup>14</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos citó este criterio del Comité al afirmar, en su Opinión Consultiva No. 21 sobre los Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, que "en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos".<sup>15</sup>

Cabe resaltar, por otra parte, que diversos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen indistintamente las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño y la niña, en lo que atañe su protección, cuidado, desarrollo y bienestar<sup>16</sup> y, el Comité de Derechos del Niño se ha referido a la "función

<sup>13</sup> La versión en inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño utiliza el término "status".

<sup>14</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrafo 60.

<sup>15</sup> Párrafo 272. Citando la Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño en las notas al pie 534 y 535.

<sup>16</sup> **"Artículo 3.2.** Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en **cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley** y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas."

**"Artículo 5.**

"Los Estados **Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o**, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, **de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño** de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención."

**"Artículo 18**

"1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. **Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales** la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.



esencial" de "los padres ... junto con otros miembros de la familia, la familia ampliada o la comunidad, incluidos los tutores legales, según sea el caso", en la realización de sus derechos.<sup>17</sup>

De todo ello se desprende que la distinción que enuncia la norma no sólo *no* está estrechamente vinculada a procurar el interés superior de la niñez, sino que opera en dirección contraria a dicho fin.

Finalmente, aunque ello sería suficiente para declarar la invalidez de la norma, es pertinente constatar que la distinción de ninguna manera constituye la *medida menos lesiva* para garantizar el interés superior de la niñez, pues es evidente que para alcanzar dicha finalidad no resulta necesario *excluir* a tutores y tutoras sentenciadas de la posibilidad de obtener el indulto.

En este orden ideas, la distinción normativa entre personas con "*hijos y/o hijas*" por un lado, y personas con niños y niñas bajo su cuidado que no son sus hijos (como tutores) no supera el test de igualdad de escrutinio estricto, por lo que es contraria al artículo 1o. constitucional, así como a los artículos 1.1, 24, 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2, 3.1, 3.2, 9.3 y 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### III. Pertinencia de realizar una interpretación de la norma e incluir dicha interpretación en los puntos resolutivos de la sentencia

Como señalé anteriormente, en la sentencia de mérito no se realizó un examen específico de la porción normativa "*hijos y/o hijas*" del artículo 4, fracción I, apartado B, de la ley impugnada. Sin embargo, se estableció por mayoría de diez votos que la norma "debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela

---

"2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a **los padres y a los representantes legales** para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños."

#### "Artículo 27.2.

"**A los padres u otras personas encargadas del niño** le incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño."

<sup>17</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 sobre la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 2005, CRC/C/GC/7/Rev.1, páginas 15-21.



de menores" de edad. Ello quedó fijado en los puntos resolutive de la sentencia.<sup>18</sup>

Como ya adelanté, me parece que dicha interpretación es una solución idónea para este caso.

En primer lugar, es importante señalar que si bien en la tesis jurisprudencial "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.",<sup>19</sup> la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que las normas que establecen distinciones discriminatorias no admiten de interpretación conforme a efecto de salvar su constitucionalidad, el presente caso se distingue de aquellos que derivaron en la mencionada tesis jurisprudencial, ya que en estos últimos, las normas analizadas contenían mensajes estigmatizantes respecto de los grupos discriminados (como por ejemplo, las parejas del mismo sexo y las personas con discapacidad), cosa que no sucede en este caso.

Además, considero que la prohibición de realizar una interpretación de normas discriminatorias no es una regla absoluta. Como expliqué en mi voto concurrente en la **acción de inconstitucionalidad 32/2016**, resuelta el once de julio de dos mil diecisiete, la interpretación puede ser una *técnica para evitar la inconstitucionalidad de una disposición*, o bien, un *remedio para reparar la inconstitucionalidad*. En ese sentido –y como también señalé en esa ocasión– debe tenerse presente que lo que los criterios de esta Suprema Corte prohíben es que la interpretación se use para *evitar* declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria. Sin embargo, es perfectamente compatible con dichos criterios declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria y, en caso de que ese remedio sea insuficiente para reparar los efectos de la discriminación, realizar alguna maniobra adicional como la interpretación de algunas otras porciones normativas vinculadas con el texto anulado. De hecho, el Pleno ha admitido este tipo de soluciones, incluso respecto de normas que podrían ser discriminatorias, cuando ello se hace

<sup>18</sup> **"Tercero.** El artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 78, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, **deberá interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.**"

<sup>19</sup> Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, «con número de registro digital: 2009726».



con el objeto de remediar lagunas legales y evitar así una mayor inseguridad jurídica.<sup>20</sup>

Precisado lo anterior, en el presente caso considero que decretar la invalidez de la porción "*hijos y/o hijas*" no era una forma adecuada de solucionar el problema de inconstitucionalidad, pues habría generado un vacío o ambigüedad sobre qué tipo de relación deben tener los sentenciados con los respectivos menores de edad para poder acceder al beneficio del indulto. En este sentido, considero que un mejor remedio al problema de inconstitucionalidad ya mencionado era –como de hecho se hizo en la sentencia– hacer una *interpretación* vinculante de la norma según la cual quedarán comprendidos los menores de edad a cargo tanto de madres, como de padres, o bien, de tutores o bajo la patria potestad de personas *distintas* a sus madres o padres.

Por lo demás, considero relevante destacar la importancia de que las interpretaciones de preceptos declarados inconstitucionales estén en los puntos resolutivos de la sentencia, a fin de brindar seguridad jurídica y no dejar duda alguna respecto de que se trata de una interpretación que vincula a los operadores jurídicos.

Con todo, reitero que comparto el sentido de la sentencia y considero que el Pleno llegó a la mejor solución, dadas las limitaciones impuestas por la redacción de la norma bajo estudio, expandiendo así el universo de niños y niñas beneficiados para comprender a aquellas que quedaron fuera con motivo de las distinciones discriminatorias generadas por la norma.

**Nota:** Las tesis aisladas P. XX/2011 y 2a. LXXXV/2008 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 880, con número de registro digital: 161264 y Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, con número de registro digital: 169490, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) y 1a./J. 47/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 y 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 32/2016, resuelta el once de julio de dos mil diecisiete.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADA DE LA INVALIDEZ DECRETADA EN UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).**

**V. 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 [ARTÍCULOS 42 Y 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].**

**VI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ESTOS RECURSOS DEBEN 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 [ARTÍCULOS 42 Y 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. LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA NO RESULTA APLICABLE [ARTÍCULOS 42 Y 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. EL REQUISITO DE FUNDAMENTACIÓN SE SATISFACE CUANDO LOS CONGRESOS LOCALES ACTÚAN DENTRO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y, EL DE LA MOTIVACIÓN, CUANDO SE REGULA JURÍDICAMENTE ESA PRERROGATIVA [ARTÍCULOS 42 Y 43, FRACCIÓN I, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].**

**IX. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECER LA OPCIÓN DE SEPARARSE O NO DE SU CARGO, EN UN DETERMINADO PLAZO ANTES DE LA FECHA DE LA ELECCIÓN, SIEMPRE QUE SEA DE MANERA RAZONABLE, PROPORCIONAL Y JUSTIFICADA, SIN HACER NUGATORIO EL DERECHO AL VOTO PASIVO (ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, Y 21, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 30, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**X. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LA OPCIÓN DE SEPARARSE O NO DE SU CARGO NO VIOLA LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD NI LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, IGUALDAD, CERTEZA Y LEGALIDAD ELECTORALES (ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA,**



**Y 21, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 30, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XI. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LA OPCIÓN DE SEPARARSE O NO DE SU CARGO NO RESULTA DESIGUAL FRENTE A LOS CIUDADANOS QUE PRETENDAN PARTICIPAR POR PRIMERA OCASIÓN EN DICHS CARGOS NI REPRESENTA UNA VENTAJA INDEBIDA (ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, Y 21, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 30, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XII. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LA OPCIÓN DE SEPARARSE O NO DE SU CARGO NO VIOLA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES DEBEN ABSTENERSE DEL USO DE RECURSOS PÚBLICOS Y, EN EL PERIODO DE CAMPAÑA, NO PODRÁN RECIBIR EMOLUMENTOS O SALARIOS, DIETAS O APOYOS (ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, Y 21, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 30, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XIII. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LA OPCIÓN DE SEPARARSE O NO DE SU CARGO DEBE RESPETAR LA ARMONÍA ENTRE EL PRINCIPIO DE REELECCIÓN Y EL DE PARIDAD ENTRE GÉNEROS (ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, Y 21, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 30, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 269/2020 Y SUS ACUMULADAS 270/2020 Y 271/2020. PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO Y ACCIÓN NACIONAL. 7 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.





Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **siete de diciembre de dos mil veinte**.

**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas identificadas al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las demandas, autoridades (emisora y promulgadora) y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha y forma de presentación:	Promovente y Acción
<p><b>Dos de octubre de dos mil veinte.</b> Buzón Judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Partido de la Revolución Democrática</b>, por conducto de José de Jesús Zambrano Girjalva, quien se ostentó como presidente del Comité Nacional del Partido.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 269/2020.</b></p>
<p><b>Dos de octubre de dos mil veinte.</b> Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Partido del Trabajo</b>, por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez, ostentándose como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 270/2020.</b></p>



**Dos de octubre de dos mil veinte.** Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Partido Acción Nacional**, por conducto de Marko Antonio Cortés Mendoza, ostentándose como presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

**Acción de inconstitucionalidad 271/2020.**

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

**Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron disposiciones del "Decreto 102 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; la Ley Electoral del Estado de Baja California; la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California"; y el "Decreto 108 mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 42 y 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California", publicados en el Periódico Oficial de la entidad de dos de septiembre de dos mil veinte.

Las disposiciones que concretamente se reclaman, son las siguientes:

Acción de Inconstitucionalidad	Artículos impugnados
269/2020 <b>PRD</b>	15, fracción I y 16, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.  43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado.
270/2020 <b>PT</b>	16, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.



	42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado.
	21, segundo párrafo y 30, cuarto párrafo, de la Ley Electoral de la Entidad.
271/2020	15, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
<b>PAN</b>	

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1, 14, 16, 17, 35, 41, 73, fracción XXIX-U, 105, fracción II, inciso i), 115, 116, fracción II, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

CUARTO.—**Registro de los expedientes y turno de las demandas.** Por acuerdos de cinco de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Acción Nacional, las cuales quedaron registradas respectivamente, con los números de expediente 269/2020, 270/2020 y 271/2020; asimismo, decretó la acumulación de éstos y ordenó su turno al Ministro Alberto Pérez Dayán para la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—**Admisión de las demandas.** El Ministro instructor dictó acuerdo de seis de octubre de dos mil veinte, en el que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad indicadas, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes; así como requirió a este último para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de los decretos



impugnados; y al Poder Ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la Entidad que contenga esos decretos; igualmente, dio vista al fiscal general de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

Asimismo, requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral para que dentro del plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los Estatutos o documentos básicos vigentes de los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Acción Nacional, así como de las certificaciones de sus registros vigentes y precisara quiénes son los actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; así como al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California para que informara la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral en la entidad; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que, dentro del plazo de diez días naturales, ese órgano expresara su opinión.

**SEXTO.—Auto que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral.** Mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del director jurídico del Instituto Nacional Electoral por medio del cual desahoga el requerimiento formulado y tuvo por exhibidas las copias certificadas de los documentos básicos vigentes de los partidos políticos nacionales actores, las certificaciones de sus registros vigentes y sus dirigencias. Dichas documentales se tienen a la vista para la resolución de este expediente.

**SÉPTIMO.—Auto que tiene por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desahogado el requerimiento formulado al Instituto Estatal Electoral de Baja California.** Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por remitida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como tuvo por agregado el oficio y anexos del secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Baja California, por el cual desahogó el requerimiento formulado e informó que el proceso electoral inicia el seis de diciembre de dos mil veinte. Dicha opinión y oficio se tienen a la vista para la resolución de este asunto.



OCTAVO.—**Proveídos que tienen por rendido los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Por acuerdos de nueve y once de noviembre siguiente, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, así como exhibidas las documentales que adjuntaron, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados. Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este expediente.

NOVENO.— **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción de artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como de las Leyes Electoral y de Partidos Políticos de esa Entidad Federativa, frente a la Constitución General de la República.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de las demandas.** En primer lugar, se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

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 lo siguiente:

**"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en**



**que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.**

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose, en materia electoral, todos los días como hábiles.

El "Decreto 102 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; la Ley Electoral del Estado de Baja California; la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California" y el "Decreto 108 mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 42 y 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California" se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el dos de septiembre de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del tres de septiembre al dos de octubre de ese año.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática se presentó el dos de octubre de dos mil veinte, en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

Lo mismo ocurre con el escrito correspondiente a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, ya que se presentó en el sistema

<sup>1</sup> Fojas uno a veintinueve del expediente.



electrónico de esta Suprema Corte el dos de octubre de dos mil veinte, mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL).<sup>2</sup>

Por lo que hace a la demanda promovida por el Partido de Acción Nacional, también se promovió en forma oportuna, ya que fue presentada en el sistema electrónico de esta Suprema Corte el dos de octubre de dos mil veinte, mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL).<sup>3</sup>

Cabe apuntar que las autoridades demandadas en los informes presentados argumentan que, en lo que respecta a algunas de las disposiciones reclamadas, la acción de inconstitucionalidad se promovió fuera del plazo legal, por lo que, afirman, se actualiza una causal de improcedencia. Empero, de este alegato se dará respuesta en el considerando cuarto de la ejecutoria.

**TERCERO.—Legitimación de los promoventes.** Acto continuo se procede a examinar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria son del tenor siguiente:

**"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:**

<sup>2</sup> Fojas noventa y dos a ciento cincuenta y uno, ibídem.

<sup>3</sup> Fojas trescientos cincuenta y ocho a trescientos noventa, ibídem.



"...

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

"..."

**"Artículo 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."**

De acuerdo con el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por los partidos políticos, deben satisfacer los siguientes extremos:

**a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

**b)** Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local, según sea el caso);

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

**d)** Que las normas sean de naturaleza electoral.





En ese contexto, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 269/2020 fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la directora del secretariado del Instituto Nacional Electoral, de catorce de octubre de dos mil veinte.

La demanda fue suscrita por José de Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien lo acredita con la diversa certificación de catorce de octubre de dos mil veinte expedida por esa autoridad electoral.

Por su parte, los artículos 38 y 39 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática<sup>4</sup> prevén la integración de la Dirección Nacional Ejecutiva y las funciones de su presidente.

<sup>4</sup> "**Artículo 38.** La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

"a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

"b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;

"c) Los siete integrantes que ocuparán las secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

"d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

"e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y

"f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz."

"**Artículo 39.** Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

"... .

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional

"I. Representar al partido, a nivel nacional e internacional, ante las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles, así como con las organizaciones no gubernamentales, a fin de vincular la lucha política del partido con las demandas de la sociedad y sus organizaciones, de conformidad con lo dispuesto por la Dirección Nacional Ejecutiva;

"II. Presentar al Consejo Nacional de manera conjunta con la Secretaría General Nacional el informe sobre el gasto anual, el proyecto de presupuesto y de trabajo en los primeros cuarenta y cinco días naturales;

"III. Convocar y presidir las sesiones de la Dirección Nacional Ejecutiva, ante la ausencia de la secretaria general conducir las sesiones de la Dirección Nacional Ejecutiva, de conformidad con el artículo 37 del presente Estatuto;

"IV. Representar legalmente al partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto;



Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 270/2020, fue promovida por el Partido del Trabajo, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la directora del secretariado del Instituto Nacional Electoral, de catorce de octubre de dos mil veinte.

De igual forma, la demanda fue suscrita por Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez,<sup>5</sup> integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, quienes acreditan ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha expedida por esa autoridad electoral.

"V. Ser el representante del partido ante organismos o cualquier organización nacional e internacional;

"VI. Presentar ante el Consejo Nacional o a la Dirección Nacional Ejecutiva en pleno los casos políticos de urgente resolución;

"VII. En conjunto con la Secretaría General Nacional adoptar las resoluciones urgentes para el mejor desarrollo del partido entre las sesiones de la Dirección Nacional Ejecutiva e informar a los integrantes de la misma en su sesión siguiente;

"VIII. En conjunto con la Secretaría General y el Pleno de la Dirección Nacional Ejecutiva, determinará las decisiones para el uso institucional de los recursos financieros y el patrimonio del partido, supervisará su administración y ejecución;

"IX. Proponer al Pleno de la Dirección Nacional Ejecutiva a los titulares de:

"a. La Coordinación del Patrimonio y Recursos Financieros Nacional; y

"b. La Unidad y el Enlace de Transparencia Nacional;

"c. Las direcciones del Instituto de Formación Política;

"d. El Órgano Técnico Electoral;

"e. El Órgano de Afiliación.

"f. El Área Coordinadora de Archivos;

"g. Las personas que ocupen la representación ante el Consejo General y Comisión Nacional de Vigilancia, del Instituto Nacional Electoral;

"X. Proponer al Pleno del Consejo Nacional a los integrantes del Órgano de Justicia intrapartidaria;

"XI. Ser la vocería oficial del partido encargada de difundir las políticas, posturas y acuerdos de la Dirección Nacional Ejecutiva; y

"XII. Las demás que establezca el presente Estatuto y los reglamentos que de él emanen."

<sup>5</sup> En este apartado se aclara que en la primera hoja de la demanda aparece Ricardo Cantú Garza como integrante de la Comisión Coordinadora, sin embargo, no suscribió el documento.



Por su parte, de los artículos 43 y 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo<sup>6</sup> se desprende que son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional, entre otras, interponer en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

Respecto de la acción de inconstitucionalidad 271/2020, fue promovida por el Partido Acción Nacional, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la directora del secretariado del Instituto Nacional Electoral, de catorce de octubre de dos mil veinte.

La demanda fue suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien lo acredita con la diversa certificación de la misma fecha expedida por esa autoridad electoral.

Por su parte, el artículo 57, inciso a), en relación con el diverso 53, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional,<sup>7</sup> prevé que el presiden-

<sup>6</sup> "**Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo 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 miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

"**Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"...

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

"..."

<sup>7</sup> "**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;

"..."



te del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al instituto político.

En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad fueron hechas valer por partes legitimadas para ello, toda vez que se trata de partidos políticos nacionales con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente; fueron suscritas por quienes cuentan con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que les rigen; y las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

**CUARTO.—Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

**a)** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, relacionado con el 60 de la ley reglamentaria, en virtud de que la impugnación en contra de los artículos 15 de la Constitución del Estado, y 22, 27, 27 Bis, 46, 136, 144, 145 y 190 de la Ley Electoral para el Estado de Baja California, se hizo valer de manera extemporánea, es decir, las reformas correspondientes fueron publicadas el veinticuatro de julio de dos mil veinte mediante el Decreto Número 85 y, a pesar de esto, las demandas se promovieron setenta días después de esa publicación. No es impedimento a esta conclusión la publicación del decreto 102, el dos de septiembre de dos mil veinte, porque ese acto legislativo no incide en forma alguna con lo reformado en el decreto 85, de ahí la presentación fuera del plazo.

#### **"Artículo 53**

"Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

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

"..."



Esa causal de improcedencia sólo se actualiza respecto del artículo 15, fracción I, de la Constitución del Estado de Baja California y por lo que hace al Partido de la Revolución Democrática; y no por lo que toca a los diversos 22, 27, 27 Bis, 46, 136, 144, 145 y 190 de la Ley Electoral para el Estado de Baja California, ya que esas disposiciones no son objeto de impugnación en las acciones de inconstitucionalidad.

En el Periódico Oficial del Estado de Baja California de veinticuatro de julio de dos mil veinte se publicó el "Decreto 85 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, asimismo se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California."

Posteriormente, el dos de septiembre de dos mil veinte, en ese medio de difusión se publicó el "Decreto 102 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; la Ley Electoral del Estado de Baja California; la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California."

De esos documentos, importa el contenido del artículo 15, fracción I, de la Constitución Local del Decreto 102, que es la disposición que combatió el Partido de la Revolución Democrática en su primer concepto de invalidez. Para determinar si en la redacción entre ese decreto y el diverso 85 existe alguna modificación, conviene leerlos de manera conjunta en el siguiente cuadro:

Decreto 85	Decreto 102
<p><b>"Artículo 15.</b> La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:</p>	<p><b>"Artículo 15.</b> La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:</p>



<p>"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:</p> <p>"a) Participar con candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y</p> <p>"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional.</p> <p>"c) Derogado.</p> <p>"..."</p>	<p>"I. ...</p> <p>"a) Participar con candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y</p> <p>"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional.</p> <p>"c) Derogado.</p> <p>"..."</p>
--	---

Por otra parte, los artículos 19, fracción VIII, y 60 de la ley reglamentaria<sup>8</sup> establecen, respectivamente, que las controversias constitucionales son improcedentes en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del propio ordenamiento; y que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial, así como que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Cabe recordar que en términos del artículo 59 del mismo ordenamiento,<sup>9</sup> en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en lo conducente las disposiciones de su título II.

<sup>8</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"... "

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

"... "

"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."

<sup>9</sup> "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."



También es necesario tener presente que en la demanda del Partido de la Revolución Democrática se argumentó que es inconstitucional la reforma por la que se derogó el inciso c) de la fracción I del artículo 15 de la Constitución del Estado de Baja California, pues con ello se afectan los principios de certeza, legalidad, objetividad y progresividad en la etapa de designación de candidaturas para diputados, y esto porque desaparecieron las listas con base en las cuales se llevaba a cabo esa selección; el inciso en cuestión establecía lo siguiente:

*"c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral."*

Asimismo, que la derogación de ese inciso distorsiona el sistema de representación proporcional, ya que privilegia al partido que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva; dando facultades al Instituto Electoral local de designar las diputaciones de cada partido político, con lo que, además, se transgrede el artículo 54 de la Constitución General de la República, por desaparecer el derecho del partido político de elaborar las listas de sus candidatos para representación proporcional; lo que también provoca violación al artículo 116, fracción IV, inciso f), de la propia Constitución porque es una forma de entrometerse en la vida interna de los partidos.

De acuerdo con lo expresado en los párrafos que anteceden, se concluye que la impugnación de la derogación del inciso c) de la fracción I del artículo 15 de la Constitución del Estado de Baja California, hecha valer por el Partido de la Revolución Democrática, es extemporánea, ya que esa derogación se introdujo desde el decreto 85 publicado el veinticuatro de julio de dos mil veinte.

Lo anterior es así, pues comparando la redacción del artículo 15, fracción I, de la Constitución Local en los Decretos 85 y 102, se acredita que el texto es idéntico, es decir, en el decreto impugnado de dos de septiembre de dos mil



veinte no se introdujo cambio alguno a los términos de ese segmento de la disposición publicada en el decreto de veinticuatro de julio de dos mil veinte; en otras palabras, no existió ninguna modificación sustantiva a ese supuesto normativo, lo que implica que la afectación que supuestamente causa la disposición, ocurrió a partir del día siguiente en que se publicó en el Periódico Oficial el Decreto 85.

Ahora, para determinar el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 60 de la ley reglamentaria, se debe recordar que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Tribunal Pleno aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

En particular, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos competencia de esta Suprema Corte y ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas.

Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.





Bajo ese contexto normativo, se tiene que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte, respecto del Decreto 85 publicado el veinticuatro de julio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y que contiene la hipótesis normativa combatida en este medio de control constitucional.

Por tanto, si la demanda del Partido de la Revolución Democrática se promovió el dos de octubre de dos mil veinte, en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte, es evidente que ello se llevó a cabo fuera del plazo previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria.

Prueba de que no se está ante un cambio en el sentido normativo de la fracción I del artículo 15 de la Constitución Local es lo expresado en el Dictamen 50 de quince de julio de dos mil veinte, que culminó con el Decreto 102 publicado el dos de septiembre de dos mil veinte, ya que ahí la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales reconoce que aprobó recientemente el diverso Dictamen 46 por el cual se modificó el artículo 15 de la Constitución Local, que al momento de elaborar el dictamen mencionado en primer término, se encontraba en los Ayuntamientos para su valoración, por lo que para fines prácticos su contenido sería tomado en cuenta al momento de integrar el resolutivo del propio dictamen, para no generar una derogación tácita o involuntaria, lo que se expresó en los siguientes términos:

"..."

**"Recientemente el Pleno de esta XXIII Legislatura, aprobó el Dictamen 46 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, el cual modificó el artículo 15 de la Constitución Local. Actualmente se encuentra en los Ayuntamientos para su valoración conforme al procedimiento establecido en el artículo 112 de nuestra Carta Local, en tal virtud, al ser una modificación previamente aprobada por el Pleno de esta Legislatura y sujeta a un procedimiento constitucional en curso, para fines prácticos del presente dictamen será tomado en cuenta su contenido al momento de integrar el resolutivo de este dictamen, lo anterior para no generar una derogación tácita o involuntaria.**



"..."

De acuerdo con lo anterior, se confirma que la hipótesis normativa del artículo 15, fracción I, de la Constitución de Baja California, plasmada en el Decreto 102 impugnado por el Partido de la Revolución Democrática, no implicó un cambio en el sentido normativo que quedó plasmado en el Decreto 85 de veinticuatro de julio de dos mil veinte; de ahí la presentación extemporánea de la impugnación de esa disposición.

Consecuentemente, ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la fracción I del artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Esa causal de improcedencia también se aduce respecto del artículo 16 de la Constitución de Baja California, combatido por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, empero, por lo que hace a éste, no se actualiza la causal de improcedencia en cuestión.

En efecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020,<sup>10</sup> determinó, por lo que hace a esa disposición, que debía sobreseerse en los medios de control constitucional porque se actualizó un cambio normativo.

En esos expedientes los promoventes combatieron el Decreto Número 74 por el cual se reformaron los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución del Estado de Baja California publicado el dieciséis de junio de dos mil veinte; y, previo al examen de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en el considerando de causas de improcedencia se informó de la emisión del Decreto 102 publicado el dos de septiembre de dos mil veinte, que incluyó entre otros, una reforma a las disposiciones arriba indicadas, lo que fue objeto de análisis para concluir, por lo que hace al artículo 16 que ahora nos ocupa, que en el Decreto 102 se

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



cambió el término "Diputado" por "una diputación" en la misma porción impugnada; y se incorporó que "en los métodos de selección de candidaturas deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo", en una porción distinta.

Asimismo, se razonó que esa modificación y otras tuvieron el objetivo de insertar un lenguaje neutral de género e incorporar el principio de paridad, aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que, si bien con dicha reforma no se alteró el contenido material de la porción impugnada objeto de la litis,<sup>11</sup> ello sí tiene un efecto en el sistema normativo electoral aplicable, de ahí que pueda considerarse que se actualiza un cambio normativo respecto del cual procede el sobreseimiento.

La conclusión que antecede demuestra que el Decreto 102, al incluir en los preceptos reformados un cambio normativo, permite la impugnación del artículo 16 de la Constitución del Estado de Baja California a partir de la publicación de dicho decreto, es decir, del dos de septiembre de dos mil veinte, con independencia de que no se haya alterado el contenido material de la porción combatida de esa disposición.

En consecuencia, no ha lugar a sobreseer por lo que hace al artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Baja California, que combaten los partidos políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo.

**b)** Las autoridades demandadas también expresan que ha lugar a declarar improcedente el medio de control constitucional promovido por el Partido Acción Nacional en contra del artículo 15, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California, esto es, porque impugnó esa disposición, pero reformada en el Decreto 85 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de julio

<sup>11</sup> Particularmente relacionada con la no separación del cargo para participar en la reelección continua de ciertos cargos de elección popular en el ámbito local.



de dos mil veinte, es decir, en las acciones de inconstitucionalidad 237/2020 y 272/2020, acumuladas a su vez a la 236/2020, por lo que se actualiza el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción III,<sup>12</sup> en relación con los diversos 59<sup>13</sup> y 65 de la ley reglamentaria.<sup>14</sup>

Lo que las autoridades plantean con su argumento es la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por razones de litispendencia.

Sin embargo, en realidad se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria, porque se está ante una norma general que ya fue materia de una ejecutoria en las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020.<sup>15</sup>

La fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria prevé que el medio de control constitucional es improcedente: "*Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... .*"

De igual forma, el artículo 65, segundo párrafo, de la ley de la materia ordena que la causal prevista en la fracción IV sólo podrá aplicarse en acción de in-

<sup>12</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"..."

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

"..."

<sup>13</sup> Reproducido en la nota de pie de página número 9 de esta ejecutoria.

<sup>14</sup> **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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

<sup>15</sup> Bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.



constitucionalidad cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad, es decir, que se trata de la misma norma general, exista identidad de partes y de conceptos de invalidez.

Sobre el particular, en las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020 (las dos últimas promovidas por el Partido Acción Nacional) se impugnó, como se anunció, el Decreto 85 que reformó, entre otros, el artículo 15, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California; concretamente, se reclamó esa disposición bajo tres argumentos torales:

**a)** Porque el Congreso Local legisló en materia de coaliciones, cuando la reglamentación de esta figura es exclusiva del Congreso de la Unión en términos de los artículos 73, fracción XXIX-U, y segundo transitorio, del decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce;

**b)** Porque se eliminaron las diputaciones de lista, precisando que, tratándose de coaliciones, la asignación de diputaciones a partidos políticos se determinará con base en el convenio de coalición sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida distrital y que no hayan obtenido constancia de mayoría, con lo que se impone una carga a los partidos políticos más allá de lo que ordena la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos; y,

**c)** Se viola el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos por la eliminación de las diputaciones de lista a que tenían derecho esos institutos políticos, sin existir una razonabilidad al respecto y, por tanto, la reforma no resiste un *test* de proporcionalidad.

Esos argumentos fueron declarados infundados en la ejecutoria que resolvió las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas, pues, por lo que hace al primero de ellos, se aclaró que la disposición no está regulando ningún aspecto propio de la competencia de la autoridad federal, es decir, no es una disposición que module el sistema de coaliciones o fije requisitos para éstas, sino que regula el procedimiento para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; es, entonces, una norma funcional o meramente instrumental para la asignación por ese principio. Respecto al resto



de argumentos, se decidió que el hecho de que la Constitución Local haya eliminado la lista de diputados para la elección en el sistema de representación proporcional y determine que la asignación de las diputaciones por ese sistema corresponderá solo a las candidaturas con base en su porcentaje de votación, no vulnera el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, sino que dicha regla se establece en uso de la libertad de configuración del Estado para regular el sistema de representación proporcional, en específico, la forma para asignar las diputaciones; además de que el principio de progresividad no es un parámetro válido para analizar problemas jurídicos como el planteado.

Ahora, en el expediente que nos ocupa, el Partido Acción Nacional promovió la acción en contra del Decreto 102 por el que se reformó la Constitución del Estado de Baja California, concretamente, contra el artículo 15, fracción II, de ese ordenamiento, según se acredita de la lectura integral de la demanda y, desde luego, de los conceptos de invalidez, en donde expuso lo siguiente:

1. Esa disposición viola el principio de autodeterminación de los partidos políticos a la luz del mandato de no regresividad como parte del principio de progresividad, ya que los artículos 41, Base I, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal señalan que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezca la Constitución y la ley; sin embargo, la norma reclamada viola esa disposición, es decir, el artículo 15, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California desconoce la autodeterminación de los partidos políticos; peor aún, no se advierte una justificación reforzada de los antecedentes legislativos de la medida efectuada, por el contrario, con las constancias que integran el procedimiento legislativo sólo existen manifestaciones genéricas sobre la facultad de configuración legislativa, de ahí la inconstitucionalidad de la eliminación de la existencia de diputaciones de lista a la luz del mandato de no regresividad que deriva del artículo 1 constitucional, porque en el marco normativo electoral local ya se encontraban instituidas aquéllas, sin la exposición de consideraciones objetivas y razonables.

El esquema combatido genera un trato desigual e inequitativo para los institutos políticos que no vayan coaligados, respecto a aquellos que sí establez-



can una coalición y registren candidaturas, es decir, estas últimas sí estarán en posibilidad de presentar su lista; pero, con la derogación de la figura de diputaciones de lista, los partidos políticos que no vayan coaligados no podrán presentar lista de candidaturas a diputaciones, ni tendrán derecho a la asignación de éstas mediante ese esquema, a pesar de que cumplan con las exigencias previstas en el artículo 15, fracción I, de la Constitución Local.

2. El Decreto 102, concretamente, la reforma al artículo 15, fracción II, de la Constitución Local es inconstitucional porque incide en el régimen de coaliciones cuya regulación corresponde sólo al Congreso de la Unión, esto por eliminar las diputaciones de lista de los partidos políticos, con lo que se introdujo un aspecto relacionado precisamente con coaliciones, en cuanto prevé la norma reclamada, que en el convenio de coalición debe disponerse la forma en que se realizará la primera asignación de diputados por el principio de representación proporcional tratándose de partidos políticos que compitan en forma coaligada.

En este sentido, expresa que la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas determinó que el régimen de coaliciones, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos, según la reforma publicada el diez de febrero de dos mil catorce y, por ende, en términos del artículo segundo transitorio del decreto respectivo y del diverso 73, fracción XXIX-U, de la propia Constitución, que ordena legislar un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales, de ahí que las entidades federativas no tienen atribuciones para legislar esa figura, ni siquiera incorporando o reproduciendo en su legislación disposiciones previstas en las leyes generales.

Subraya que el Poder Reformador dispuso una reserva de fuente constitucional tratándose de la figura de coaliciones y aspectos relacionados o que incidan con éstas, como sucede con lo dispuesto en el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local reclamada, ya que prevé que, en el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deba determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado, esto es, se establece que deba disponerse en el convenio de coalición la forma en que deberá realizarse la



primera asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tratándose de partidos políticos que vayan coaligados.

3. También argumenta que el precepto reclamado impone una carga a los partidos políticos que va más allá de lo previsto en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, pues aquellos que decidan participar en coalición no podrán registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional; sin embargo, la primera asignación de escaños deberá determinarse con base en el convenio de coalición registrado. Aún más, para cumplir con los principios de uniformidad de las coaliciones y de no transferencia de votos, el diverso 91 de la ley general establece los requisitos indispensables que deben contener los convenios de coalición, específicamente, el inciso e) del numeral 1 indica que debe realizarse el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el supuesto de resultar electos.

Lo antedicho demuestra la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria, es decir, en la ejecutoria que recayó a las acciones 236/2020 y sus acumuladas, ya fue objeto de examen constitucional el artículo 15, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California; y entre ese expediente y el actual existe identidad en lo siguiente:

- Se promovió en contra de la misma disposición, es decir, el artículo 15, fracción II, de la Constitución de Baja California;
- Existe identidad de partes, ya que fueron promovidas por el Partido Acción Nacional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California; y,
- Los conceptos de invalidez son coincidentes.

Máxime que en la ejecutoria de la acción 236/2020 y sus acumuladas, concretamente, en el apartado de causas de improcedencia, se aclaró que no debía





sobreseerse en esos expedientes respecto del artículo 15, fracción II, de la Constitución reclamada, porque, si bien tuvo una nueva reforma, también es cierto que no implicó un cambio en su sentido normativo. Esto se explicó en los siguientes términos:

"...

**"112. Sin embargo, cabe aclarar que en la presente acción, uno de los preceptos impugnados es el artículo 15, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Baja California, mismo que tuvo una nueva reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo del precepto impugnado. La reforma, en la fracción II impugnada, sólo cambió signos de puntuación: un punto y seguido por un punto y coma, y eliminó una coma, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:**

<p>Texto del artículo impugnado Decreto 85. De 24 de julio de 2020</p>	<p>Texto del artículo reformado Decreto 102. De 2 de septiembre de 2020.</p>
<p>"Artículo 15. ...</p> <p>"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría. En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado.</p> <p>"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ... "</p>	<p>"Artículo 15. ...</p> <p>"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría. En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse además, con base en el convenio de coalición registrado.</p> <p>"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ... "</p>



Por tanto, la cuestión de constitucionalidad del expediente que nos ocupa ya fue materia de estudio en la ejecutoria que recayó a las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, por lo que ha lugar a declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad 271/2020 promovida por el Partido Acción Nacional, en contra del artículo 15, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California.

De acuerdo con lo expuesto, y con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional respecto del artículo 15, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por actualizarse las causales de improcedencia contenidas en las fracciones IV y VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria referida.

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** Como resultado del sobreseimiento decretado en el considerando que antecede y de la lectura a las demandas, a continuación, se introduce un cuadro que identifica los problemas denunciados como inconstitucionales, las disposiciones impugnadas, así como la acción y el partido promovente.

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
<b>Tema 1. Financiamiento público a partidos políticos nacionales.</b>  <b>Considerando sexto.</b>	Artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.	Partido de la Revolución Democrática.  Partido del Trabajo.  Acciones de inconstitucionalidad 269/2020 y 270/2020.



<b>Tema 2. Derecho de reelección.</b>	Artículos 16, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 21, segundo párrafo y 30, cuarto párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California.	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Considerando séptimo.</b>		Partido del Trabajo.  Acciones de inconstitucionalidad 269/2020 y 270/2020.

#### SEXTO.—Tema 1. Financiamiento público a partidos políticos nacionales.

a) Los partidos políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo argumentan que es inconstitucional el artículo 43, fracción I, inciso a), segundo párrafo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California porque desconoce las reglas contenidas en los diversos 41, fracción II, inciso a), 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución General de la República, así como 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior es así, porque el precepto reclamado prevé que el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el treinta por ciento (30%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en lugar del sesenta y cinco por ciento (65%) que prevén los ordenamientos transgredidos, esto es, reduce ese financiamiento en más de un cincuenta por ciento (50%), disminución que demuestra el desconocimiento de la finalidad constitucional de los partidos políticos y de que la fórmula para determinar el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias y permanentes se encuentra delimitada en la Constitución Federal y en la ley general, por lo que no puede ser desatendida por las entidades federativas.

Insiste en que una mera comparación entre lo previsto en el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal y el precepto reclamado demuestra la violación planteada, porque el Congreso del Estado de Baja California determinó indebidamente un porcentaje para cuantificar el financiamiento de partidos políticos tanto nacionales como locales, totalmente diferente al texto constitucional. Máxime que la ley general en su artículo 51 prevé expresamente



el mecanismo de cuantificación, especificando que, si las entidades federativas otorgan financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participan en elecciones locales, las respectivas leyes no podrán fijar limitaciones, ni reducir el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

Otra razón que demuestra la inconstitucionalidad del precepto consiste en que la Legislatura Local invadió las facultades del Congreso de la Unión, transgrediendo entonces, lo dispuesto en la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, en relación con el segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, esto porque el diseño de la fórmula que los institutos electorales deben emplear para calcular el financiamiento público de partidos políticos nacionales y locales es competencia de la autoridad legislativa federal, lo que ya realizó en la Ley General de Partidos Políticos.

Lo planteado también provoca que se viole el numeral 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, ya que, si bien en materia de financiamiento público existe un margen de libertad de configuración para los Estados, también es cierto que no se trata de una libertad irrestricta porque no puede desconocerse lo que ordena la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, se deben tomar como referencia las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018; y las diversas 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020.

Expresa el Partido Político que, a pesar de que el Congreso de Baja California justificó la reforma reclamada aduciendo circunstancias económicas y sociales imperantes en el Estado, no es posible disminuir más de un cincuenta por ciento (50%) el financiamiento ordinario de los partidos políticos nacionales, cambiando el factor para calcular el financiamiento de sesenta y cinco por ciento (65%) de la Unidad de Medida y Actualización (como se establecía antes de la reforma) al treinta por ciento (30%); y esto porque, si bien las entidades federativas tienen libertad configurativa en el tema de financiamiento, ello debe hacerse observando la Constitución Federal y los artículos 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, que prevé un sesenta y cinco por ciento (65%) del salario mínimo diario vigente aplicable y que según la reforma constitucional de veinti-



siete de enero de dos mil dieciséis, debe entenderse como Unidad de Medida y Actualización.

b) El Partido del Trabajo abunda en que los artículos 42 y 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California violan los diversos 16 y 41 constitucionales, 51 de la Ley General de Partidos Políticos, y las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas, porque indebidamente prevén una disminución en el porcentaje del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para los partidos políticos nacionales, al ordenar que se calcularán multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local por el treinta por ciento (30%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

Asimismo, aduce que el precepto reclamado afecta los principios del buen gasto público bajo un argumento de austeridad y ante la pandemia del COVID-19, con lo que se viola el artículo 134 constitucional; y que el recorte presupuestal que implica la reforma a los artículos 42 y 43 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California no cumple con la legalidad porque carece de fundamentación, aunado a que el cambio legislativo no garantiza el destino de los recursos que se suprimieron a los partidos políticos, es decir, la reforma provoca un amplio espacio de discreción para el gobernador, quien podrá disponer de éstos, por lo que no generará un gasto eficiente; así como que la justificación de austeridad es ociosa por la existencia de los principios previstos en el artículo 134 constitucional, y que en este sentido puede orientar la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Los artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), segundo párrafo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California<sup>16</sup> establecen:

<sup>16</sup> Los preceptos impugnados previo a su reforma, establecían lo siguiente:

**"Artículo 42.** Los Partidos Políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en los artículos 41, Base II de la Constitución y 5 apartado A de la Constitución del Estado.

"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 42. Los Partidos Políticos nacionales y locales, tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público de manera equitativa."**

**"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 treinta por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.**

**"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 esta exceda esta (sic) de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior.**

**"..."**

Esos preceptos prevén, respectivamente, que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir financiamiento público de manera equi-

---

**"Artículo 43. Los partidos políticos nacionales y locales tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme lo dispone la ley general, en base a las disposiciones siguientes:**

**"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 conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización Vigente;**

**"..."**



tativa; y que, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para los partidos políticos nacionales, ese financiamiento 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 (30%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

En torno al tema de financiamiento público a partidos políticos, existen diversos precedentes de este Tribunal Pleno, para lo cual, en este apartado se observará la descripción que de éstos se formuló en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018.<sup>17</sup>

En primer término, se expresó que debía atenderse a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015;<sup>18</sup> 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016;<sup>19</sup> 97/2016 y su acumulada 98/2016;<sup>20</sup> 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017;<sup>21</sup> 50/2017,<sup>22</sup> y 78/2017 y su acumulada 79/2017,<sup>23</sup> en las que se ha formulado la siguiente interpretación de los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en torno al financiamiento público de los partidos políticos con registro nacional y/o estatal.

El artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal<sup>24</sup> regula lo relativo al régimen electoral aplicable a las elecciones federales y, en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se

<sup>17</sup> De la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>18</sup> Fallada el quince de junio de dos mil quince, por unanimidad de diez votos.

<sup>19</sup> Sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos.

<sup>20</sup> Fallada el cinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos.

<sup>21</sup> Resuelta el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de siete votos.

<sup>22</sup> Sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos.

<sup>23</sup> Fallada el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de ocho votos.

<sup>24</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos... del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes 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:

"..."



deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución, en los procesos electorales federales.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),<sup>25</sup> de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– dispone que

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. ..."

<sup>25</sup> **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:





de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban de manera equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En esa lógica, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,<sup>26</sup> que otorgó competencia al Congreso de la Unión 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 la propia Constitución Federal.

La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público; a saber, en los artículos 23 y 26 de dicha norma se precisa que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo

" ...

"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;

" ...

<sup>26</sup> **"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.

" ...



41 de la Constitución Federal, de lo previsto por la propia ley general y demás leyes federales o locales aplicables.<sup>27</sup>

Asimismo, para el caso del financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo ordenado en el artículo 41, Base II, de la Constitución, así como de conformidad a lo dispuesto en las Constituciones Locales.<sup>28</sup>

Por su parte, el artículo 51 de la aludida ley general<sup>29</sup> prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus

<sup>27</sup> La Ley General de Partidos Políticos prevé:

**"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: ..."

**"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; ..."

<sup>28</sup> **"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."

<sup>29</sup> **"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:



actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del punto 1 que, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes 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

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de Campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;



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 (65%) 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 (debiendo entenderse ahora la Unidad de Medida y Actualización).<sup>30</sup>

Así, en los aludidos precedentes se determinó que el resultado de la operación señalada 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; esto es, el treinta por ciento (30%) entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

<sup>30</sup> Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "*Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.*"



Igualmente, para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b) del punto 1 establece que, 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 (50%) del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y, cuando 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 (30%) del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por otra parte, en el punto 2 se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o aquellos que, habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político el dos por ciento (2%) del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho, asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Por último, el artículo 52 de la aludida ley general<sup>31</sup> ordena que, para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber

---

<sup>31</sup> **"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.



obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

De acuerdo con la relación de esos precedentes, se obtienen dos conclusiones importantes:

**a)** Que es criterio reiterado y vinculante de este Tribunal Pleno que, tratándose de las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos relativo al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, debe atenderse de manera sistemática a lo previsto en la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, donde se detalla explícitamente la forma de calcular dicho financiamiento por todos los Estados de la República cuando se trate de partidos políticos locales, aspecto en el cual no existe libertad de configuración; y,

**b)** Diferente cuestión es el financiamiento estatal regulado por los Estados para los partidos políticos nacionales que conserven su acreditación en la entidad, supuesto en el cual, la ley general únicamente establece ciertas condicionantes, dejando libertad de configuración para establecer las reglas de su otorgamiento.

Precisado lo anterior, debe decirse que los conceptos de invalidez son infundados por lo siguiente.

En efecto, es infundado el argumento consistente en que: el Congreso del Estado de Baja California invadió las facultades del Congreso de la Unión, quien, en la Ley General de Partidos Políticos, debe legislar los temas de financiamiento público y, por tanto, los preceptos reclamados son inconstitucionales porque el diseño y las fórmulas para el financiamiento público de partidos políticos nacionales y locales es competencia de la autoridad legislativa federal.

---

"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."



Al respecto, este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 66/2015, 68/2015 y 70/2015,<sup>32</sup> determinó que la competencia para regular el financiamiento público a partidos políticos se encuentra directamente establecida por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en donde se determina que el legislador local deberá prever que el financiamiento que reciban deberá ajustarse a las bases establecidas en la propia Constitución y la Ley General de Partidos Políticos.

En consecuencia, no asiste la razón a los partidos políticos; lo que además se corrobora con la lectura cuidadosa a los precedentes que han quedado reseñados, en los cuales claramente se determina la competencia entre la instancia federal y la local.

Por otro lado, las disposiciones reclamadas no violan los artículos 41, fracción II, inciso a), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución General de la República, así como 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que, en primer término, el artículo 42 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California reclamada no contiene alguna fórmula específica que deba observarse en la entrega de financiamiento público; esto porque prevé el principio de equidad en la entrega de esa prerrogativa, al ordenar que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir financiamiento público de manera equitativa. Por tanto, es una disposición acorde a lo que ordena la Constitución Federal en cuanto a una distribución equitativa de dicho financiamiento.

Tampoco resulta inconstitucional el artículo 43, fracción I, inciso a), segundo párrafo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, ya que, si bien ordena que, tratándose del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de 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 (30%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, también es cierto que esa regla se entiende producto de la libertad de configuración legislativa que

<sup>32</sup> Resuelta bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, el quince de octubre de dos mil quince, por unanimidad de votos.



corresponde a los Estados de la República y que tiene sustento en la interpretación relacionada que ha llevado a cabo este Tribunal Pleno entre los artículos 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c) y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; así como 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos, y que claramente ha sido subrayada en los precedentes con los que se ha dado cuenta.

Aquí cabe subrayar lo expresado en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, que resulta exactamente aplicable al caso, pues la porción normativa reclamada se refiere a financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para partidos políticos nacionales, supuesto en el cual cobra relevancia lo establecido en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto prevé que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate, se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

Aún más, las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y, en este sentido, es válido que el Congreso del Estado de Baja California considerara un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos locales y nacionales.

Lo que se explica, porque ese artículo 116 constitucional no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que señala que debe ser equitativo. Por tanto, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales tomando en cuenta la situación actual del país y el principio de austeridad, ello no es inconstitucional, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y tomando en consideración que, para el financiamiento de los partidos locales, las entidades federativas no pueden contravenir las reglas señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.





De igual forma, es importante precisar que la interpretación que defienden los partidos políticos contenida en las acciones de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020<sup>33</sup> no es tal, ya que en dicha ejecutoria lo que se declaró inconstitucional fue la disposición de la Constitución del Estado de Jalisco que fijaba financiamiento para partidos políticos locales y, en el caso, se examina la hipótesis normativa que corresponde a partidos políticos nacionales. Incluso, el reclamo por lo que se refiere al financiamiento político de estos últimos y de los de nueva creación se declaró infundada por este Tribunal Pleno en esos expedientes. Por consiguiente, ese precedente no resulta aplicable al caso, pues como se vio, el tratamiento entre partidos políticos nacionales y locales es distinto.

Lo mismo ocurre con la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas, invocada al inicio de este considerando, pues lo declarado inconstitucional (legislación del Estado de Tabasco) consistió en que el precepto impugnado disminuía en un cincuenta por ciento (50%) el financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, pero no de los nacionales, según se desprende de la siguiente transcripción:

" ...

<sup>33</sup> Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte. El segmento a que nos referimos es el siguiente:

" ...

"Son fundados dichos planteamientos, pues el artículo 13, fracción IV, inciso a de la Constitución de Jalisco, establece porcentajes distintos a los previstos en el artículo 51, punto 1 inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos para el otorgamiento del financiamiento público ordinario anual para partidos políticos locales, pues dispone que este se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el veinte por ciento (20%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA); mientras el citado precepto de la ley general prevé que tal financiamiento se fijará multiplicando 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 de la UMA, para el caso de los partidos políticos locales.

"En ese sentido, dada la distinción entre los parámetros establecidos en la ley general los establecidos en la norma impugnada, resulta inconstitucional dicha porción normativa, en tanto que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal establece que las constituciones y las leyes locales deben adecuarse a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental y las leyes generales en la materia.

"..." (se ajustará en engrose)



"53. Ahora bien, partiendo de esta delimitación normativa, consideramos que la norma reclamada debe expulsarse del ordenamiento jurídico tabasqueño en su totalidad, tal como lo solicitan los cuatro accionantes. Contrario a lo expuesto en los informes justificados del Poder Ejecutivo y del Congreso del Estado, la Constitución Federal no otorga una libertad configurativa absoluta a los Estados para reglamentar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos. El artículo 116, fracción IV, constitucional señala que deberá cumplirse con lo dispuesto en la legislación general y, en ese supuesto, encontramos que en el artículo 51.1., inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, el Congreso de la Unión ya especificó cómo debe cuantificarse, por parte del instituto electoral estatal que corresponda, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cualquier partido político local.

"54. Bajo esa lógica, se estima que el contenido del precepto impugnado es inválido al disminuir en un cincuenta por ciento el financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. La norma hace una referencia general a los partidos políticos, lo que provoca una desatención frontal de la citada legislación general respecto al mecanismo de cuantificación de ese tipo de financiamiento de los partidos políticos locales.

"55. Dicho de otra manera, la regla de cuantificación del financiamiento prevista en la disposición cuestionada guarda aplicabilidad para todos los partidos políticos que hayan conservado su registro en el Estado, pues se utilizó el concepto 'partidos políticos', sin mayores clarificaciones. Por ende, al especificar el factor porcentual de multiplicación de la fórmula de cálculo en un treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%), en vez de un sesenta y cinco por ciento (65%), aunque pudiera llegar a interpretarse que parte del alcance de este inciso sería regular lo relativo al posible financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales, lo cierto es que su contenido incluye una variación en el mecanismo de cuantificación (disminuyéndolo) del financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, contraviniendo el mandato expreso de la legislación general. Valoración que se sustenta, pues no hay otra norma en la Constitución Local que reglamente el finan-



ciamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, que pudiera llevarnos a pensar que esta disposición abarca sólo al financiamiento estatal de los partidos políticos nacionales.

"56. En ese sentido, debe declararse la invalidez de la totalidad del inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 reclamado. Sin que pasemos por alto que en el inciso cuestionado, en su primera porción normativa, también especifica que una de las prerrogativas de los partidos políticos es el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el cual deberá ser fijado anualmente, teniendo a su vez como base de la fórmula de cuantificación el número total de ciudadanos inscritos en el patrón electoral del Estado; empero, aunque de toda esa primera porción normativa únicamente resulta inconstitucional el referido factor porcentual de multiplicación, de declararse inválida sólo esa indicación, lo regulado en toda esa porción normativa sería inentendible. Asimismo, aunque la segunda porción normativa del inciso a) alude a cómo debe distribuirse el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, al anclarse su aplicación al mecanismo de cuantificación señalado previamente, si se eliminara sólo la primera porción normativa, la segunda porción carecería a su vez de sentido y aplicación. En consecuencia, lo más idóneo para el caso concreto es la eliminación de todo el texto del inciso a) reclamado; determinación que no genera un vacío normativo, ya que tiene aplicación directa lo dispuesto en la Constitución Federal y en el citado artículo 51.1., inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

"..."

La transcripción que antecede demuestra que los partidos políticos pretenden apoyar su argumento de financiamiento público a partidos políticos nacionales en consideraciones sustentadas por esta Suprema Corte respecto de partidos políticos locales y, como se ha razonado, el tratamiento constitucional y de ley general para cada uno de éstos es distinta, de ahí lo infundado de sus conceptos.



De igual forma, es infundado el argumento en el que los partidos políticos afirman que los preceptos combatidos afectan los principios del buen gasto público bajo un argumento de austeridad, lo que viola el artículo 134 constitucional; aunado a que no se garantiza el destino de los recursos públicos que ya no se entregarán a los partidos políticos nacionales, máxime que la justificación de austeridad es ociosa, además de que, en su caso, puede orientar la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Lo anterior es así, pues, como se razonó, reglas como la reclamada 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 austeridad; aunado a que la Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>34</sup> sólo resulta aplicable a las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal; y, por lo que hace a los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, prevé que tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a dicho ordenamiento, de acuerdo con la normativa que les rija cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación; de donde es evidente que ese ordenamiento no puede orientar para el caso.

Por último, también es infundada la afirmación de que la reforma cuestionada carece de fundamentación, así como de una justificación que la haga constitucional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en múltiples precedentes que, tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de

<sup>34</sup> **Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. "Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación."



fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución General de la República le confiere y que la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a 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 el caso, esos extremos se encuentran acreditados, ya que, del estudio sistemático de las disposiciones de la Constitución General, la ley general y el ordenamiento combatido, se acredita la facultad del Congreso de Baja California y, consecuentemente, la fundamentación para emitir preceptos como los reclamados. Lo mismo ocurre con la motivación porque el financiamiento a partidos políticos es una prerrogativa que debe regularse.<sup>35</sup>

Luego, rige la libertad de configuración legislativa para los Estados, de ahí que los conceptos de invalidez son infundados, por lo que se reconoce la validez de los artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

#### SÉPTIMO.—**Tema 2. Derecho de reelección.**

Los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo expresan que es inconstitucional el artículo 16 de la Constitución del Estado de Baja California en la porción normativa que prevé que, para ser reelecto en una diputación de manera consecutiva, no será necesario que el interesado solicite licencia para separarse del cargo, lo que, afirman, es inconstitucional porque afecta los

<sup>35</sup> Sobre el particular, resultan aplicables las tesis cuyo rubro y datos de localización son los siguientes: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." (*Apéndice de 1995, Séptima Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo I, Parte SCJN, tesis 146, página 149, registro digital: 389599*).

"FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P. XXXIII/2007, página 20, registro digital: 170741*).



principios de imparcialidad y promoción personalizada a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La inconstitucionalidad de este tipo de reelección surge porque el precepto reclamado no fija los parámetros de la participación de un servidor público que pretenda reelegirse, por lo que se corre el riesgo de que utilice de forma parcial recursos a su favor en periodo electoral y obtenga una ventaja indebida frente al resto de contendientes, es decir, aquel que pretenda reelegirse tiene en su beneficio recursos económicos, materiales y humanos, por tanto, es evidente la inconstitucionalidad denunciada que además implica inobservar criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los cuales se ha considerado que el candidato que pretende reelegirse, para no afectar las contiendas electorales, se debe separar de su cargo durante el proceso electoral, para que no utilice recursos públicos en su beneficio creando escenarios de inequidad.

El Partido del Trabajo argumenta que son inconstitucionales las porciones normativas contenidas en los artículos 16 de la Constitución de Baja California, 21 y 30 de su ley electoral, porque prevén que los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos, deberán respetar ese principio en su aspecto cualitativo y cuantitativo; y la inconstitucionalidad radica en que, en el caso de algún diputado o integrante de Ayuntamiento que quisiera participar en la reelección del cargo que ostenta y que, además, haya sido electo por el principio de mayoría relativa, no se le puede hacer nugatoria la pretensión de reelegirse, de ahí el problema que provocan los preceptos reclamados que, si bien prevén la reelección, el inconveniente surge cuando señalan que, quienes aspiren a ello, deben observar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo, lo que contrasta con la reelección.

Por tanto, agrega, resulta inconstitucional el hecho de que algún diputado o integrante de Ayuntamiento no pueda participar en la reelección si el partido político por el cual pretende reelegirse no cumple con el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo; medida, además, innecesaria cuando existen otras formas para garantizar la oportunidad efectiva de las mujeres para acceder a cargos públicos. Por ende, la medida adoptada desesta-



biliza el sistema de reelección, pues, a pesar de tener ese derecho, se privilegiará el principio de paridad de género en los aspectos precisados.

Los artículos 16 de la Constitución del Estado de Baja California y 21 y 30 de su ley electoral establecen:

**"Artículo 16. Las diputaciones se elegirán cada tres años y podrán ser electos de manera consecutiva de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que hayan accedido al cargo como candidaturas independientes o sido postulados por algún partido político o coalición.**

**"Cuando las diputaciones hayan sido postuladas por algún partido político o coalición, la postulación para su elección consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

**"Para ser electo para una diputación de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.**

**"Durante los periodos de campaña respectiva, quien pretenda reelegirse de manera consecutiva, debe ponderar los siguientes supuestos:**

**"I. No podrá recibir emolumentos o salarios, dietas, apoyos para gestión social o cualquier otra que se le asimile, independientemente de la obligación de continuar en el desempeño del cargo para el cual ha decidido participar en elección consecutiva.**

**"II. No podrá utilizar recursos públicos que les correspondan por el ejercicio de su encargo para promover o influir de manera alguna en el voto a su favor o en contra de algún candidato.**

**"III. No podrá ocupar al personal adscrito a la nómina del Congreso del Estado durante su horario laboral para realizar actos de campaña.**



"IV. No podrá estar presente en actos públicos relacionados con la entrega de beneficios derivados de programas sociales promovidos en su encargo.

"V. No podrá condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos en ninguna circunstancia.

"VI. No podrá promocionar o publicar las acciones de beneficio social realizadas en el periodo que comprende, desde el inicio de las campañas hasta la conclusión de la jornada electoral.

"VII. Las demás prohibiciones o limitaciones que determinen las leyes aplicables en la materia.

"Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.

"Los diputados que pretendan contender para la elección consecutiva, ya sean emanados del régimen de partidos políticos o a través de la vía independiente, deberán contender por el mismo distrito por el que resultaron electos o, en su caso, por su equivalente cuando la conformación de dichos distritos se haya modificado. En caso de que resulten equivalentes diversos distritos, el aspirante deberá manifestar en cuál de ellos pretende contender."

"**Artículo 21.** Las y los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

"Las y los diputados interesados en la elección consecutiva deberán manifestarlo por escrito a su partido político. Para el caso de que manifiesten su deseo de reelegirse deberán, además, señalar el principio por el que desean hacerlo, de tratarse del principio de mayoría relativa, deberán señalar el distrito o su equivalente por el que lo harán, de no hacerse en los términos antes señalados, se entenderá que la diputada o diputado no está





interesado en la elección consecutiva. El escrito que contenga las manifestaciones antes señaladas, deberá presentarse al partido político correspondiente, con veinte días de anticipación al inicio de las precampañas, en virtud de lo cual, los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.

"..."

"**Artículo 30.** El Ayuntamiento se integra por una presidencia Municipal, una sindicatura procuradora, por Regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que dispone la Constitución del Estado.

"..."

"Las presidentas o presidentes Municipales, regidoras o regidores y síndicas o síndicos interesados en la elección consecutiva en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán manifestarlo a su partido político por escrito y con veinte días de anticipación al inicio de las precampañas, de no hacerse en los términos antes señalados, se entenderá que no están interesados en la elección consecutiva. En virtud de lo anterior, los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos deberán respetar el criterio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.

"..."

De esos preceptos se reclaman dos hipótesis normativas, a saber, la consistente en que, para ser electo para una diputación de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado solicite licencia para separarse del cargo; que los diputados podrán ser reelectos, en virtud de lo cual los partidos políticos, en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas, deberán respetar dicho principio en su aspecto cualitativo y cuantitativo; lo mismo opera para presidentes municipales, regidores y síndicos.



En relación con esa problemática, existe una amplia doctrina de este Tribunal Constitucional en la que se han sustentado los siguientes principios a observar:

- Los Congresos Locales gozan de libertad de configuración legislativa para establecer si los diputados e integrantes de los Ayuntamientos que pretendan reelegirse deben o no separarse del cargo; y,

- Consecuentemente, no existe impedimento para que se mantengan en el cargo mientras realizan proselitismo político, más aún, si se toma en cuenta que, en estos casos, lo que buscan mediante su candidatura es demostrar que merecen el voto para dar continuidad a su actividad legislativa; función que, además, tampoco debe paralizarse por la sola circunstancia de que muchos de sus integrantes participen en el mismo proceso electoral en busca de la reelección, de manera que tienen amplia libertad para determinar si los interesados deben separarse del cargo convocando a los suplentes, o bien, si pueden desempeñar sus funciones simultáneamente con la difusión de sus campañas políticas.

De igual forma, en los precedentes se ha explicado que las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus Legislaturas, para lo cual deben observar únicamente dos limitantes:

**a)** Que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos, entendiendo la locución "hasta" como un tope; y,

**b)** Que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Los precedentes a que nos hemos referido son la acción de inconstitucionalidad 50/2016,<sup>36</sup> en la que este Tribunal Pleno sostuvo que el establecimiento

<sup>36</sup> Sesión de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.



de una condición de separación definitiva o no de un cargo público para que un ciudadano pueda ser elegible a participar en un proceso electoral determinado, se encuentra dentro de la libertad de la que gozan los Estados para configurar su orden jurídico dentro de los límites que la propia Constitución impone.

En la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017,<sup>37</sup> se determinó que tanto en el tema de la temporalidad con la que los servidores públicos deben separarse de sus cargos para acceder al de diputados y en el relativo a su reelección, los Constituyentes y las Legislaturas Locales cuentan con libertad de configuración legislativa para fijar la regulación pormenorizada, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad. En el caso analizado, se consideró que el Constituyente Local, en ejercicio de su libertad de configuración, decidió que deberían expedirse las normas que deben ser acatadas por los diputados que pretendan reelegirse y opten por no separarse de su cargo, por lo que se estimó razonable la intención de expedición de esas normas, pues éstas deberán precisar la salvaguarda, como mínimo, de la no utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios de su encargo público para su precampaña o campaña electoral.

Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017,<sup>38</sup> se razonó que tampoco existe violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal por la sola circunstancia de que los diputados que pretendan su reelección no se separen del cargo para contender, esto es, que el supuesto normativo que otorgaba a los diputados locales que pretendan ser reelectos la posibilidad de optar por no separarse de su encargo no resulta inconstitucional; máxime que uno de los objetivos de esta figura es reconocer el desempeño de aquel servidor público que se vio favorecido con el voto popular, y qué mejor manera de obtener la reelección que demostrando el fiel cumplimiento a la labor encomendada en el puesto de elección popular, en el entendido de que cualquier utilización de recursos públicos en su beneficio y con motivo del ejercicio de

<sup>37</sup> Sesión del veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>38</sup> Sesión del veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.



su cargo, será motivo de sanción en términos de los artículos 108 y 134 constitucionales.

El criterio que antecede se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017.<sup>39</sup>

Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 50/2017,<sup>40</sup> este Tribunal Constitucional sostuvo que, al no existir mandato constitucional que obligue a los diputados locales a separarse del cargo durante sus campañas electorales en las que pretendan reelegirse, se impone concluir que no existe impedimento para que se mantengan en éste mientras realizan proselitismo político, más aún, si se toma en cuenta que en estos casos lo que busca el interesado mediante su candidatura es demostrar que merece el voto para dar continuidad a su actividad legislativa; función que, además (si la Legislatura lo estima conveniente), tampoco debe paralizarse por la sola circunstancia de que muchos de sus integrantes participen en el mismo proceso electoral en busca de la reelección, de manera que tienen amplia libertad para determinar si los diputados postulados deben separarse del cargo convocando a los suplentes, o bien, si pueden desempeñar sus funciones simultáneamente con la difusión de sus campañas políticas.

Precisado lo antedicho, se concluye que los conceptos de invalidez son infundados; y, al respecto, se aclara que, si bien los precedentes sólo aluden a diputados, los principios ahí fijados resultan aplicables a los integrantes de los Ayuntamientos, a los que se refiere el artículo 30 de la ley electoral que se reclama.

En atención a la doctrina judicial con la que se ha dado cuenta, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los preceptos combatidos, ya que, en primer término, prevalece la libertad de configuración legislativa.

Esto es, por lo que hace a la opción de los funcionarios locales que pretendan reelegirse de no separarse del cargo desempeñado, ello no es violatorio de

<sup>39</sup> Sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>40</sup> Sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.



los criterios de proporcionalidad y razonabilidad ni de los principios de equidad, igualdad, certeza y legalidad electorales, ya que el Congreso de Baja California, en el ejercicio de esa libertad, decidió que esta permisión aplica en igualdad de circunstancias para aquellos funcionarios habilitados por la norma, quienes en el ejercicio de su encargo tengan la intención de reelegirse, dejando en ellos la decisión de separarse o no de éste. Aún más, se trata de una regla clara y cierta que se aplicará a todos los funcionarios que se encuentren en el mismo supuesto y que desde luego pretendan reelegirse.

Incluso, tampoco es desigual el supuesto normativo impugnado frente a los ciudadanos que pretendan participar por primera ocasión en dichos cargos, ya que desde la reforma a la Constitución General de febrero de dos mil catorce se incluyó la figura de la reelección a distintos funcionarios locales, pretendiendo, sobre todo, una visión colectiva al favorecer la evaluación y calificación de los electores de la gestión en curso (premiando o castigando ésta), así como, en su caso, una visión individual, favoreciendo la continuidad en el cargo que permita la rendición de cuentas y la profesionalización de la función.<sup>41</sup> En este sentido, la condición de igualdad se debe actualizar entre candidatos que se encuentren en el mismo supuesto normativo.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada, este Pleno consideró que la medida en estudio no representaba una ventaja indebida en el contexto de un proceso electoral, ni tampoco viola el principio de equidad, pues la permisión de la reelección consecutiva, ya sea para legisladores o miembros de los Ayuntamientos, implica que, en caso de ser nuevamente postulados para reelegirse, contendrán desde el propio cargo que ostenten en aras de volver a contar con la aceptación del electorado para obtenerlo otra vez; a diferencia de quienes buscan por primera vez ser electos. Por ende, no

---

<sup>41</sup> Esto claramente se desprende del Dictamen de la Cámara de Origen de la reforma constitucional mencionada, de donde se lee lo siguiente: " ... la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su cargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos."



es dable interpretar una diferencia de trato injustificado en situaciones con elementos normativos distintos.

Por otro lado, tampoco existe violación a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal porque la propia Constitución del Estado de Baja California, en sus artículos 16 y 78, prevé que, para los diputados y presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos que pretendan reelegirse, deben abstenerse del uso de recursos públicos; además de que en el periodo de campaña no podrán recibir emolumentos o salarios, dietas, apoyos para gestión social o cualquier otra que se le asimile, independientemente de la obligación de desempeñar el cargo para el cual ha decidido participar en la elección consecutiva. Esto se aprecia de la lectura integral de esas disposiciones, la primera de ellas reproducida en las páginas cincuenta y dos y cincuenta y tres de esta ejecutoria.

El artículo 78 referido es del tenor siguiente:

**"Artículo 78. Los Ayuntamientos se compondrán de munícipes electos por el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.**

**"Los Ayuntamientos iniciarán el ejercicio de sus funciones el día primero de octubre que siga a su elección. Al efecto, el día inmediato anterior, se reunirán los munícipes electos, en sesión solemne con la finalidad de rendir protesta ante la comunidad e instalar los Ayuntamientos.**

**"La presidencia municipal, sindicatura y regidurías de los Ayuntamientos durarán en su cargo tres años, pudiendo ser electos por un período adicional consecutivo. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

**"Para ser electo presidente municipal, regidor o síndicos de un Ayuntamiento, de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.**



**"Durante los actos de precampaña o campaña respectiva, quien pretenda participar en una elección consecutiva, deberá abstenerse del uso de recursos públicos en los términos que prevé el artículo 16 de esta Constitución y 9 TER de la Ley para el Régimen Municipal para el Estado de Baja California, además en el periodo de campaña, no podrán recibir emolumentos o salarios, dietas, apoyos para gestión social o cualquier otra que se le asimile, independientemente de la obligación de desempeñar el cargo para el cual ha decidido participar en elección consecutiva.**

**"Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatas y candidatos deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.**

"..."

De la lectura a esos preceptos se puede decir que el legislador pretendió blindar cualquier conflicto de interés o incompatibilidad de las funciones ejercidas respecto de la hipótesis en estudio, en el entendido que cualquier utilización de recursos públicos en su beneficio, y con motivo del ejercicio de su cargo, será sancionado en términos de los artículos 108 y 134 de la Constitución General, siendo, además, que el incumplimiento de lo anterior tiene que ver con una cuestión de aplicación específica de la norma, por lo que no debe perderse de vista que existen mecanismos de fiscalización respecto de la aplicación de los recursos públicos, los cuales prevén los procedimientos y sanciones conducentes para los servidores públicos que lleven a cabo una indebida o incorrecta aplicación de recursos públicos.

Se subraya que el propio artículo 134 de la Constitución General ordena que los recursos económicos de que dispongan todos los niveles de gobierno se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, e indica que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas correspondientes. Igualmente, precisa que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcacio-



nes territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por lo que hace al supuesto conflicto entre el derecho de reelección y el principio de paridad de género, debe decirse que el argumento es infundado; esto es, el Partido del Trabajo considera que son inconstitucionales las porciones normativas contenidas en los artículos 16 de la Constitución de Baja California, 21 y 30 de su ley electoral porque prevén que los partidos políticos, en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatos, deberán respetar éste en su aspecto cualitativo y cuantitativo; inconstitucionalidad que, a su juicio, radica en que, en el caso de que algún diputado o integrante de Ayuntamiento quiera participar en la reelección del cargo que ostenta, este derecho podría ser nugatorio por razones de paridad.

Es verdad que los artículos 21 y 30 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, al establecer la posibilidad de la reelección, también prevén que los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas deberán respetar ese principio en su aspecto cualitativo y cuantitativo. Pero este supuesto normativo no debe interpretarse en el sentido que propone el partido político. Primero, porque las disposiciones reclamadas son congruentes con el derecho de reelección protegido desde la Constitución Federal, pues lo reconocen en beneficio de los legisladores y de los integrantes de los Ayuntamientos; y, segundo, porque este derecho debe armonizarse con el principio de paridad de género. Se entiende, entonces, que deben complementarse, pero no excluirse, y, en todo caso, de decidirse una candidatura por razones de paridad, ello se explica como una medida que tiende a equilibrar y abrir para las mujeres espacios en los cargos de elección popular, lo que es acorde con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce y de seis de junio de dos mil diecinueve; así como con la doctrina de esta Suprema Corte.

En efecto, si observamos los precedentes ya detallados, se tiene que de los artículos 35, fracción II, 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II,





de la Constitución General<sup>42</sup> se desprende que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite al ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo.

Empero, para que la reelección opere, es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas.

<sup>42</sup> **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;

"...

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"...

**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:

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"...



En ese contexto, se entienden constitucionales los preceptos reclamados, ya que la intención del legislador del Estado de Baja California es la de velar por el principio de igualdad de género, aunque ello implique modular (que no desconocer) el derecho de reelección.

En otros términos, si bien las disposiciones no establecen una regla general en la que la posibilidad de reelección siempre debe de ceder ante el principio de paridad, lo cierto es que hace evidente la intención del legislador de armonizar ese derecho con dicho principio; esto es, la medida combatida no transgrede la posibilidad de reelección, pues fue intención del legislador que éste pudiera ceder ante el principio de paridad, lo que es correcto en atención a que busca ese equilibrio necesario para que un mayor número de mujeres tenga acceso a puestos de elección popular, en la lógica de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve y de la reforma legal de trece de abril de dos mil veinte, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos.

Se concluye, entonces, que el derecho de reelección y el principio de paridad se deben armonizar y, de prevalecer el último, ello no equivale a desconocer el primero, ya que se busca cumplir el objetivo de que un mayor número de mujeres asuma puestos de elección popular y de esa manera sea partícipe de la toma de decisiones de gobierno.

En consecuencia, los conceptos de invalidez son infundados, por lo que ha lugar a reconocer la validez de los artículos 16, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 21, párrafo segundo, y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 15, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.



TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 16, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 21, párrafo segundo, y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, y 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformados mediante los Decretos Nos. 102 y 108, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 Ministras y de 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a la precisión de la litis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, atinente a que la impugnación del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California resulta extemporánea.



### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 15, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 15, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al tema 2, denominado "Derecho de reelección", consistente en reconocer la validez de los artículos 16, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y 21, párrafo segundo, y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformados mediante el Decreto No. 102, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo



de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al tema 1, denominado "Financiamiento público a partidos políticos nacionales", consistente en reconocer la validez del artículo 42 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 108, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al tema 1, denominado "Financiamiento público a partidos políticos nacionales", 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, reformado mediante el Decreto No. 108, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el Ministro presidente y el Ministro ponente, con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, 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 ESTATAL (DECRETO No. 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y A LA LEY QUE REGLAMENTA LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 35 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARGUMENTOS TENDIENTES 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 (DECRETO 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN, ENTRE OTRAS, LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO No. 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN, ENTRE OTRAS, LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL**



**DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO No. 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN, ENTRE OTRAS, LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO No. 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN, ENTRE OTRAS, LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. POTENCIAL INVALIDANTE DE LA CIRCULACIÓN DEL DICTAMEN CORRESPONDIENTE POCOS MINUTOS ANTES DE LA SESIÓN DONDE HABÍA QUE VOTARLO Y HABERSE DISPENSADO SU LECTURA SIN RAZONAR SU URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL DECRETO No. 52, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN, ENTRE OTRAS, LA REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO DIVERSAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. PROCESO ELECTORAL. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SU FECHA DE INICIO Y SUS ETAPAS (ARTÍCULO 5, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA**



**"EL PROCESO ELECTORAL DARÁ INICIO EL PRIMER DOMINGO DE DICIEMBRE DEL AÑO ANTERIOR A LA ELECCIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).**

**IX. PROCESO ELECTORAL. LA AUSTERIDAD COMO UNO DE SUS PRINCIPIOS RECTORES ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE RIGE EL GASTO PÚBLICO (ARTÍCULO 5, APARTADO B, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y AUSTERIDAD", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).**

**X. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). LA EXCLUSIÓN DE LOS CONSEJEROS DEL CONSEJO GENERAL Y DE LOS CONSEJOS DISTRITALES PARA OBTENER LAS PRESTACIONES QUE, POR LEY, LE CORRESPONDEN A TODOS SUS TRABAJADORES, SALVO EL SERVICIO MÉDICO, PODRÍA IMPLICAR UNA DISMINUCIÓN EN SU REMUNERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL Y DE LOS CONSEJOS DISTRITALES ELECTORALES, NO TENDRÁN DERECHO A LAS PRESTACIONES QUE POR LEY LES CORRESPONDEN A LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO ESTATAL, SALVO LA ATENCIÓN DEL SERVICIO MÉDICO EN INSTITUCIÓN PÚBLICA DE SALUD", DE LA LEY ELECTORAL 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 97, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL Y DE LOS CONSEJOS DISTRITALES ELECTORALES, NO TENDRÁN DERECHO A LAS PRESTACIONES QUE POR LEY LES CORRESPONDEN A LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO ESTATAL, SALVO LA ATENCIÓN DEL SERVICIO MÉDICO EN INSTITUCIÓN PÚBLICA DE SALUD", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2020 Y SUS ACUMULADAS 147/2020, 163/2020 Y 228/2020. PARTIDO ACCIÓN





NACIONAL, PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y MOVIMIENTO CIUDADANO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO Y JORGE FRANCISCO CALDERÓN GAMBOA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día siete de septiembre de dos mil veinte.

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven la **acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020**, promovidas por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de Baja California, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Movimiento Ciudadano, en contra del Decreto No. 52, mediante el cual se reformaron los artículos 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (Constitución Política Local o Constitución Local); 35, 66, 68, 69 y 97 de la Ley Electoral del Estado de Baja California (Ley Electoral Local); así como 9, 11 y 25 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California (Ley de Candidaturas Independientes Local), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, No.17, en la sección II, del veintisiete de marzo de dos mil veinte (Decreto No. 52).

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS DEMANDAS

**1. Demandas de los partidos políticos.** El PAN, el Partido de Baja California y el PRI presentaron escritos de demanda de acción inconstitucionalidad vía electrónica el tres, el quince y el treinta del mes de julio de dos mil veinte, respectivamente; por su parte Movimiento Ciudadano presentó su demanda de manera física ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de agosto de dos mil veinte. Las demandas se promovieron por el PAN, a través de Marko Antonio Cortés Mendoza en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, por el Partido de Baja California, a través de Conrad Favela Díaz en su calidad de presidente, por el PRI, a través de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en su calidad de (sic) Comité



Ejecutivo Nacional, y por Movimiento Ciudadano, a través de diversos miembros de la Comisión Operativa Nacional, en contra del Decreto No. 52, mediante el cual se reformaron los artículos 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 35, 66, 68, 69 y 97, de la Ley Electoral del Estado de Baja California; así como 9, 11 y 25, de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, No.17, en la sección II, del veintisiete de marzo de dos mil veinte.

**2. Conceptos de invalidez.** Al respecto, tras detallar los antecedentes que dieron lugar a la expedición y promulgación del Decreto No. 52, los partidos políticos plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

### **2.1. Concepto de invalidez del PAN**

**Violación al principio de equidad parlamentaria, derivado del principio democrático, y a los principios de legalidad y seguridad jurídica (irregularidades en el procedimiento legislativo).** El PAN alegó que el procedimiento legislativo que culminó con la promulgación y publicación del Decreto No. 52 violó los principios de equidad parlamentaria, derivado del principio democrático contenido en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, constitucionales.

Sostuvo que en el procedimiento legislativo que le dio origen a dicho Decreto No. 52 se cometieron graves irregularidades que trascendieron de manera fundamental a las normas generales producto del mismo, provocando su invalidez. Lo anterior, debido a que el Decreto No. 52 se aprobó sin dar la oportunidad a las fuerzas políticas con representación en el Congreso del Estado de Baja California (Congreso Local), dentro de las que se encuentran las legisladoras pertenecientes al Grupo Parlamentario del PAN, de conocer, estudiar, asimilar y entender con el debido tiempo el dictamen aprobado.

Argumenta que conforme al artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California (Ley Orgánica del Poder Legislativo Local), los diputados deben recibir los dictámenes de las Comisiones,



por lo menos, tres días antes de la discusión en el Pleno y, en el caso concreto, el dictamen fue enviado o circulado a los correos electrónicos de las diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del PAN el mismo día en que se votó de conformidad por el propio Pleno, es decir, el once de marzo de dos mil veinte, aproximadamente veinticinco minutos antes de iniciar la sesión.

Lo anterior, sin perjuicio de que se le haya dado una lectura a los artículos reformados en el dictamen en la sesión, ya que ello de ninguna manera se traduce en que se haya contado con el tiempo suficiente o tenido la oportunidad de asimilar y entender su contenido, para estar en condiciones de discutirlo debidamente, con conciencia de sus alcances y mediante la generación de un verdadero debate o deliberación, en términos de los artículos 125 a 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

Estimó que no es razonable el tiempo entre el momento del envío del Dictamen Número 36 y el inicio de la sesión plenaria y la lectura de los artículos de tal documento, para poder analizar, asimilar y comprender los alcances del contenido normativo ahí previsto, en tanto que, una vez que se le dio lectura se pasó a su votación, siendo que las reglas del proceso legislativo deben garantizar un conocimiento cierto, completo y adecuado de los planteamientos legislativos y posibilitar su análisis y la realización de los ajustes pertinentes. Señaló que, en la especie, en el Dictamen Número 36 se propusieron algunas variaciones en cuanto a algunos artículos de la iniciativa presentada, de manera que los legisladores debían contar con los elementos suficientes para actuar con responsabilidad en el debate y discusión parlamentaria.

Sostuvo que el hecho de que la dispensa de trámite del Dictamen Número 36, que culminó con la expedición del Decreto No. 52, haya sido aprobada por mayoría de quince votos a favor (afirman que la diputada Eva María Vázquez Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, se manifestó públicamente en contra de la dispensa de trámite en la sesión, junto con el diputado David Ruvalcaba Flores y el diputado Gerardo López Mateos, del PRI y PRD, respectivamente), y que el dictamen de referencia haya sido aprobado por mayoría de diecisiete votos (afirman que la diputada Eva María Vázquez Hernández y la diputada Loreto Quintero Quintero del Grupo Parlamentario del PAN, así como el diputado Rodrigo Aníbal Otáñez Licona y el diputado Elí Topete Robles del



Partido de Baja California y de Movimiento Ciudadano, votaron en contra), no puede ser obstáculo para concluir que existió una violación al principio democrático dentro del procedimiento legislativo.

Alegó que una sola lectura de los resolutivos del Dictamen Número 36 no confiere la oportunidad ni el tiempo suficiente de asimilar y entender su contenido para estar en igualdad de condiciones para comprender sus alcances y poder discutirlo con la debida preparación mediante un auténtico ejercicio deliberativo, máxime si el contenido sustantivo de dicho documento sufrió cambios respecto a la iniciativa de reforma que inició el procedimiento legislativo. Al respecto, afirmó que, como se advertía en las fojas 16, 17, 20 y 21 del Dictamen Número 36, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales planteó modificaciones a la iniciativa de reforma que inició el procedimiento legislativo, las cuales fueron incorporadas a dicho dictamen con la aprobación de cuatro votos.

Sostuvo que la solicitud del diputado Juan Manuel Molina del Grupo Parlamentario del Morena a la asamblea legislativa de dispensa del trámite de circulación previa del Dictamen Número 36, debido a que se trataba de un asunto de urgente y obvia resolución, y la consecuente dispensa, carecía de fundamento legal y constitucional (no resultaban aplicables los artículos 31 de la Constitución Política Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local), y, por el contrario, contravinieron lo dispuesto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, así como los principios de equidad parlamentaria y de legalidad y seguridad jurídica.

Sustentó que, conforme al principio de equidad parlamentaria, no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma general, a la luz de salvaguardar la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de igualdad para expresar y defender su postura en un contexto de deliberación pública, para lo cual forzosamente resulta esencial que cuenten oportuna y completamente con la información legislativa objeto de discusión y votación en el Pleno.

Argumentó que la figura de la dispensa de trámites reglamentarios para la aprobación de leyes tiene una naturaleza distinta y obedece a la eventual y



excepcional posibilidad de dispensarse el trámite de ser turnada una iniciativa a la comisión competente, así como que le recaiga un dictamen a la misma y se apruebe en el Pleno en la misma sesión en que se presente, tratándose de la existencia y acreditación de una urgencia notoria calificada, siendo requisito esencial para la procedencia de la dispensa de trámite legislativo para la aprobación de leyes los siguientes requisitos que no fueron cumplidos:

- Acreditar determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, y;
- Demostrar que la condición de urgencia evidencia la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Incluso, alegó que cualquier eventual dispensa "por causa de urgencia" al trámite legislativo relativo al derecho de los diputados de recibir los dictámenes de comisiones tres días antes a la sesión del Pleno, a que se refiere el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, devendría inconstitucional pues constituye una violación al procedimiento legislativo que trasciende de igual forma de manera fundamental a la norma general de que se trate.

Por otra parte, argumentó que la dispensa a trámite estuvo indebidamente motivada, al ser insuficiente e inadmisibles las justificaciones relativas a que se estaba en el límite del plazo de noventa días previsto en la Constitución General antes del inicio del proceso electoral en la entidad para realizar una reforma que implicara la modificación del inicio del plazo de los comicios a celebrarse en el Estado de Baja California en dos mil veintiuno.

Lo anterior, debido a que consideró la previsión de que no se podrán realizar modificaciones sustanciales (como en la especie sucede con la reforma realizada al inicio del proceso electoral, prevista en el artículo 5 de la Constitución del Estado) durante el plazo de noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal. Ello debido a



que dicha disposición lo que garantiza es la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, sin que autorice a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente.

Al respecto, alegó que era aplicable la **jurisprudencia P./J. 34/2007**,<sup>1</sup> del Pleno de este Alto Tribunal. Advirtió que, conforme a ésta, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario, de manera que "la pretensión del órgano legislativo de cumplir con el citado plazo constitucional para reformar una ley electoral, no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse, de esta forma, a las minorías".

Sostuvo que lo anterior era aplicable a este caso, ya que no es dable que los órganos legislativos se escuden para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente, bajo la afirmación de que el plazo de noventa días antes de que inicie el proceso electoral está próximo. En este sentido, concluyó que esa dispensa, inconstitucional e indebidamente motivada, constituía un vicio al procedimiento legislativo sustancial que provocaba la invalidez del decreto.

Además, afirmó que eran aplicables los precedentes derivados de la resolución de las **acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas**

<sup>1</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1519, «con número de registro digital: 172480» de rubro: "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE."



**122/2017, 123/2017 y 135/2017;**<sup>2</sup> la **acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013;**<sup>3</sup> así como la **controversia constitucional 63/2016,**<sup>4</sup> ésta última fallada por el Pleno el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve.

Sostuvo que todos estos precedentes cuentan con una característica en común: la consideración de que la expedición de normas generales producto de un procedimiento legislativo en el que se haya dispensado la distribución de un dictamen de comisión del órgano legislativo, soslayando la anticipación exigida por la normatividad aplicable, y la justificación indebida de la razón de urgencia invocada en una dispensa de trámite, constituyen, cada una, vicios al proceso legislativo que producen la invalidez de la norma general impugnada.

No obstante, aseveró que, aún en el supuesto de que este Alto Tribunal llegara a estimar que resultaba aplicable la dispensa de trámite aprobada por el Pleno del Congreso Local, para que ésta fuera válida tendría forzosamente que existir una urgencia notoria que justificara extraordinariamente prescindir de la sustanciación natural u ordinaria del proceso legislativo, lo cual no ocurrió en la especie.

Alegó que, conforme a los razonamientos expuestos, la supuesta urgencia no tenía soporte en el caso concreto, ya que afirmar que se estaba en el límite del plazo de noventa días antes del inicio del proceso electoral en la entidad no era razón para justificar la dispensa, pues el plazo constitucional sólo garantiza la certeza que debe regir en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, y, en todo caso, la dispensa de trámite debió motivarse adecuadamente como lo señala el artículo 119, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, conforme a los estándares siguientes desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

<sup>2</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte el 16 de enero de 2020.

<sup>3</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte el 13 de septiembre de 2018, por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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.

<sup>4</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte el 23 de septiembre de 2019.



- La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- 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;
- 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.

Sostuvo que en el presente caso la falta de motivación de la urgencia que sustentara la dispensa a trámite constituyó una violación al procedimiento legislativo suficiente para dejar sin efectos el Decreto No. 52 impugnado, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, era necesario que se expusieran las razones que llevaron a calificar este asunto como urgente, a través de argumentos objetivos, válidos constitucionalmente, encaminados a reforzar la dispensa de trámite, debiendo necesariamente existir y acreditarse, cuando menos, las tres condiciones expuestas con antelación. Al respecto, consideró aplicable la **jurisprudencia 36/2009**, de este Alto Tribunal.<sup>5</sup>

Concluyó que se violó gravemente el procedimiento legislativo, trastocándose el principio de legalidad y seguridad jurídica previsto en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, así como 39, 40 y 41 de la Constitución General con potencial invalidante al Decreto No. 52 impugnado. Ello debido a que, atendiendo al contenido del Dictamen Número 36, cuya aprobación plenaria lo originó, el partido político sostuvo que no se advertía un hecho que generara una condición de urgencia para inobservar el plazo de circulación de dictámenes de comisiones de al menos tres días previos a la sesión plenaria del Congreso Local; que no existía la necesidad de dicha dispensa a efecto de que

<sup>5</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, «con número de registro digital: 167521» 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."





no se ocasionaran consecuencias negativas para la sociedad, ni que la supuesta urgencia denotara la necesidad de que se omitieran ciertos trámites parlamentarios como el previsto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, sin afectar los principios democráticos, como el de la debida deliberación.

En suma, sostuvo que la dispensa de trámite aprobada al Dictamen Número 36, sin la oportuna circulación apuntada, impidió a las diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del PAN conocer su contenido con la debida anticipación requerida a fin de poder realizar un análisis adecuado del mismo para actuar con responsabilidad en la deliberación plenaria, pues les fue entregado el mismo día en que se discutió y votó el Decreto No. 52, transgrediéndose el principio de equidad parlamentaria que deriva del principio democrático o de democracia representativa, previsto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, en relación con el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, vía violación al principio de legalidad y seguridad jurídica, contenido en el artículo 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, constitucionales.

## **2.2. Conceptos de invalidez del Partido de Baja California**

### **i) Violaciones dentro del procedimiento legislativo**

El partido político alega que el procedimiento legislativo tuvo las siguientes violaciones, en contravención de los artículos 29 y 30 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California y los artículos 117, 120, 122 y 125 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, y, por consiguiente, de los artículos 14 y 16 constitucionales que protegen la garantía de fundamentación y motivación, el artículo 116, párrafo segundo y su fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Convención Americana):

- No fueron citados el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) ni el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California (Tribunal Electoral Local) a comisiones, para efectos de que diera su punto de vista respecto a la reforma en materia electoral, esto en los términos del artículo 30 de la



Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

- La reforma no fue discutida debidamente dado que no existió debate dentro del Congreso Local, ni existió debate dentro de comisiones, violentando esto los artículos 122 y 125 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, así como el artículo 29 de la Constitución Local.

- La exposición de motivos, no está motivada y fundamentada, dado que el argumento es el ahorro monetario al acortar el proceso electoral local; sin embargo, la exposición de motivos no establece fórmulas ni montos, ni explica en qué consistirá el ahorro, cuál será el beneficio de dicho ahorro, ni maneja las cantidades a ahorrar, ni en qué beneficiaría dicho ahorro, simplemente se limita a decir que el objetivo es ahorrar, pero no establece bajo qué fórmulas se ahorrará, qué cantidades se ahorrará, porque motivos se terminara ahorrando, qué beneficios tendrá ese ahorro, y si ese ahorro justifica el acortar el proceso electoral, desfasando el proceso electoral local y federal, acortando ciertos términos, que protegen el voto de los bajacalifornianos.

### **ii) Violación al principio de certeza electoral y a los derechos de participación política con motivo de la modificación de los plazos previstos en los artículos 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California y 66, 68 y 69 de la Ley Electoral Local**

Sostuvo que, del análisis de los artículos que se reformaron y que impugna, se concluye lo siguiente:

- Que el proceso electoral iniciará en el primer domingo de diciembre anterior a la elección.

- Que a más tardar la primera semana del mes de marzo del año de la elección, tomará protesta el Consejo General del IEEBC a los consejeros Distritales.

- Que durante la tercera semana de marzo del año de la elección, se instalarán los Consejos Distritales para iniciar con los trabajos de la preparación del proceso electoral.



Por otra parte, advirtió que los artículos 207 y 208 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) prevén que el proceso electoral tiene cuatro etapas y que éstas deben seguirse en las elecciones que se lleven a cabo en las entidades federativas como el Estado de Baja California.

Señaló que, del análisis de la primera etapa de la elección consistente en todos los actos preparatorios a la elección, se realizan las siguientes actividades:

- Registro de candidatos, como lo establece el artículo 135 de la Ley Electoral Local.
- Procedimientos de integración y ubicación de casillas, como lo dispone el artículo 172 de la Ley Electoral Local.
- Registro de representantes, como lo establece el artículo 69 de la Ley Electoral Local.
- La distribución del material electoral, como se dispone en el artículo 188 de la Ley Electoral Local.

Por otra parte, aseveró que conforme al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (INE), se concluye que también son actos preparatorios del proceso electoral, los siguientes:

- Preparar la lista definitiva del padrón, como lo establece el artículo 95 del Reglamento de Elecciones del INE y el artículo 151 de la LEGIPE.
- Capacitación electoral, como lo establecen los artículos 110 al 121 del Reglamento de Elecciones del INE.
- Designación y capacitación de observadores electorales, como lo establece el artículo 193 del Reglamento de Elecciones del INE.
- La convocatoria y plazos para registro de candidaturas independientes, como lo establece el artículo 8 de la Ley de Candidaturas Independientes Local.



- Preparar el voto de mexicanos que residan en el extranjero.
- La capacitación para la utilización del PREP, como lo establecen los artículos 338 y 339 del Reglamento de Elecciones del INE.
- Definición de los consejeros distritales, con fundamento en los artículos 66, 67 y 69 de la Ley Electoral Local.

Finalmente, sostuvo que la Constitución General dispone en el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a) y apartado C de dicha fracción, se establecen cuáles son los actos preparatorios que realizarán de forma conjunta el INE y el IEFBC.

Partiendo de las premisas anteriores, alegó que, en virtud de que la elección local y federal se celebrarán el mismo día por mandato constitucional, los preceptos que se impugnan provocan una violación al principio de certeza democrática, ya que, al estar desfasados los dos procesos electorales con una diferencia de cuatro meses, no estarán instalados los Consejos Distritales a tiempo, dado que estarán integrados hasta el mes de marzo de dos mil veintiuno al haber iniciado el proceso electoral en diciembre de dos mil veinte.

Sostuvo que el hecho de que inicie el proceso electoral local en diciembre trae los siguientes cinco inconvenientes que provocan la invalidez de los preceptos impugnados:

*a) Insuficiente tiempo para capacitar a los Consejos Distritales y demás funcionarios electorales en la utilización del PREP*

Argumentó que el hecho de que inicie el proceso electoral en el mes de diciembre anterior a la elección de gobernador, elección que será concurrente con la elección federal, y que los Consejos Distritales empiecen su instalación en el mes de marzo del año de la elección, provoca el riesgo inminente de que no se capaciten de forma adecuada los Consejos Distritales, para efectos de que puedan manejar de una forma adecuada el PREP.

Sostuvo que el tiempo de capacitación para la utilización del PREP es muy corto, máxime si tomamos en cuenta que de marzo a junio son sólo tres meses



en los que se podría capacitar a estos funcionarios, y que los trabajos preparativos del PREP inician nueve meses antes de la elección, por lo cual habría poco tiempo para capacitar.

Alegó que esta situación vulnera los artículos 41 de la Constitución General y 23 de la Convención Americana, violando el principio de certeza electoral y el derecho al voto, porque al tener poco tiempo los Consejos Distritales para capacitarse para la captura de las boletas del PREP y que las fechas de capacitación inicien antes del inicio del proceso electoral, trae como consecuencia que no exista certeza para el electorado de que su voto esté totalmente protegido y que no existan errores en la captura de la votación.

Agregó que la contravención a los artículos 338 y 339 del Reglamento de Elecciones del INE trae como consecuencia la violación del principio de supremacía constitucional, porque al decretarse que el proceso electoral iniciará en fecha posterior a las fechas de preparación y capacitación del PREP se viola la Constitución General.

*b) Insuficiente tiempo para capacitar a los observadores electorales en el manejo de paquetes y casillas electorales*

Alegó esencialmente que acortar el periodo del proceso electoral e iniciarlo en el mes de diciembre anterior a la elección traerá como consecuencia que exista un corto tiempo de capacitación de los observadores electorales (artículos 193 a 201 del Reglamento de Elecciones del INE), los cuales son designados en la sesión inicial del proceso electoral conforme al artículo 186 del Reglamento de Elecciones del INE, y si éstos no están debidamente capacitados se incumplen los objetivos del artículo 41 de la Constitución General y lo previsto por el artículo 23 de la Convención Americana, al no darle certeza al proceso electoral e impedirse la participación de los ciudadanos de una forma adecuada a través del voto y de los observadores ciudadanos, e, indirectamente, el principio de supremacía constitucional.

*c) Desfase en la capacitación de funcionarios de casillas y ubicación de las casillas electorales, al ser concurrentes la elección federal con la local*



Advirtió que, al tratarse de una elección concurrente, la capacitación de funcionarios está a cargo del IEEBC y del INE de forma coordinada. Sostuvo que, al modificarse los tiempos conforme a las normas impugnadas, se crea un desfase en los momentos en que el INE deba seleccionar y capacitar a los observadores, imprimir los documentos electorales o preparar el PREP, y los momentos en que el IEEBC deba actuar, lo cual genera incertidumbre en cuanto a la preparación de la elección, máxime que es sumamente importante que estén debidamente capacitados los funcionarios de casillas y que su capacitación y el procedimiento de ubicación de casillas inicia mucho antes de la integración de los Consejos Distritales Locales que deben coadyuvar con el INE en el desarrollo de esas funciones.

Señaló que un ejemplo claro de este desfase se observa en el procedimiento de ubicación de las casillas, y advirtió que, conforme al artículo 73 de la Ley Electoral Local, los Consejos Distritales locales deben determinar la ubicación de las casillas, mientras que los artículos 254 y 256 de la LGIPE establecen que el proceso de selección de la ubicación de las casillas y la selección de los funcionarios de casillas empieza desde el mes de enero y diciembre, respectivamente.

Partiendo de lo anterior, concluyó que el periodo de instalación y capacitación de los funcionarios de casillas se realiza en una fecha anterior a la instalación de los Consejos Distritales locales en el mes de marzo y justo al inicio del periodo electoral local, lo que evidencia un desfase entre los procesos federales y locales que genera incertidumbre en cuanto a la preparación de la elección, máxime que es sumamente importante que estén debidamente capacitados los funcionarios de casillas, y que el procedimiento de selección y capacitación de funcionarios de casillas y de ubicación de las casillas inicia mucho antes de la integración de los Consejos Distritales Locales –los cuales también deberán estar capacitados– para que puedan coadyuvar con el INE en esas funciones.

En este sentido, sostuvo que ese desfase viola el principio de certeza electoral y el derecho al voto contenidos en los artículos 41 de la Constitución General y 23 de la Convención Americana, porque el hecho de que se hagan estas acciones antes de la instalación de los Consejos Distritales Locales provoca que los árbitros de las elecciones no estén enterados de todos los pasos rela-



cionados con la ubicación de las casillas ni debidamente capacitados, lo que incide en la certidumbre en el ejercicio del derecho al voto.

*d) Insuficiente tiempo para integrar las candidaturas independientes, debido a que los Consejos Distritales no estarían integrados*

Afirmó que, conforme al artículo 8 de la Ley de Candidaturas Independientes Local, la convocatoria de las candidaturas independientes se hará el mismo día que arrancarían el proceso electoral local en el Estado de Baja California, y alegó que si el proceso electoral arranca el primer domingo de diciembre, no habrá tiempo suficiente para llevar a cabo los preparativos para el proceso de selección de candidaturas independientes lo que se traduce en una violación al principio de certeza y al derecho al voto contenidos en los artículos 41 constitucional y 23 de la Convención Americana.

Advirtió que, previo a la convocatoria a que se refiere el precepto legal mencionado, el Consejo General del IEEBC debe elaborar dicha convocatoria, sesionar para aprobarla y, una vez aprobada, tendría que emitirla y publicarse por los medios idóneos. En este sentido, alegó que, conforme a la reforma:

- El Consejo General del IEEBC no tendría tiempo para discutir los términos de la convocatoria, dado que el proceso electoral iniciaría el primer domingo de diciembre anterior a la elección y, precisamente, ese día se realizaría la convocatoria de las candidaturas independientes, por lo cual no habría margen para que el Pleno de Consejo General sesione y apruebe dicha convocatoria de manera previa a su publicación.

- Si el Pleno del Consejo General del IEEBC sesionara en fecha previa al primer domingo del mes de diciembre de dos mil veinte, ello traería como consecuencia que se realicen actos preparatorios de forma previa al inicio al proceso electoral local, cuando éstos deben realizarse dentro del periodo electoral, tal y como lo dispone el artículo 208 de la LEGIPE.

Concluyó que el hecho de que el proceso electoral local inicie el primer domingo de diciembre anterior a la elección, precisamente en el mismo día que se tenga que publicar la convocatoria para aspirantes a candidaturas indepen-



dientes, trae como consecuencia un desfase en la preparación de las candidaturas independientes en violación al principio de certeza y al derecho al voto contenidos en los artículo 41 constitucional y 23 de la Convención Americana.

*e) Violación del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero*

Alegó que, al modificarse el inicio del periodo electoral local, se vulnera la posibilidad de preparar el voto de los mexicanos que vivan en el extranjero, con respecto a la elección local, lo que trae como consecuencia que se viole el principio de certeza electoral y el derecho al voto. Lo anterior, debido a que, conforme al artículo 331 de la LEGIPE, se provoca un desfase, ya que los ciudadanos que deseen votar deberán enviar su solicitud entre el primero de septiembre y quince de diciembre del año previo a la elección de que se trate.

### **2.3. Conceptos de invalidez del PRI**

El PRI argumentó, esencialmente, lo siguiente:

**i) Violación a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad electoral y supremacía constitucional, con motivo de la inclusión de la "austeridad" para justificar el contenido de las reformas y no tomar en cuenta la opinión del IEEBC**

Respecto al **principio de certeza**, advirtió que en materia electoral significa la posibilidad de conocer, desde el inicio del proceso electoral, las normas y reglas fundamentales para llevar a cabo los procedimientos inherentes a la expresión de la voluntad ciudadana para determinar quiénes accederán al ejercicio del poder público.

Determinó que la **imparcialidad** constituye el compromiso de toda autoridad de mantenerse en una actitud de respeto y ajena a cualquier compromiso con quienes tengan un interés particular en el proceso comicial y sus resultados, manteniéndose al margen de cualquier inclinación o interés específico vinculado con los partidos políticos, las candidaturas y las expresiones de simpatía o de rechazo relacionadas con cualquier postulación de carácter particular.





Afirmó que el **principio de legalidad** en materia electoral comprende tanto la actuación de las autoridades en la materia con base estrictamente en facultades que le han sido conferidas en los ordenamientos legales, como la sujeción de toda autoridad a cumplir la normativa aplicable en esa materia.

Partiendo de ello, alegó que el Decreto No. 52 impugnado violó el **principio de imparcialidad electoral**, ya que la determinación del Congreso Local de adicionar el concepto de "austeridad" dentro de la Constitución Local utilizado por el partido Morena en campaña, se hizo para beneficiar al gobernador del Estado de Baja California y no para justificar la reducción de tiempos específicos y modificar el inicio del proceso electoral, demostrándose la inexistencia de una verdadera división de poderes.

Por otra parte, sostuvo que el Congreso Local violó el **principio de legalidad electoral** porque pretende fundar su actuar en facultades que el orden constitucional y las leyes no le otorgan, y no haberse tomado en cuenta para la reforma la opinión del IEEBC, quienes realizan el plan de trabajo conforme a los plazos establecidos en la Constitución General, sin que la reducción de los tiempos beneficie a la sociedad.

Agregó que se viola el principio de legalidad porque no puede considerarse válida la adición de la "austeridad" en el artículo 5 de la Constitución Local al no estar previsto dicho principio en la Constitución General, con mayor razón si se toma en cuenta que dicho término tiene diversas acepciones.

Sostuvo que las medidas de austeridad son implementadas cuando existe el riesgo de que un gobierno no pueda cumplir con sus obligaciones, es decir, cuando se ha endeudado y gastado más de lo que ha ingresado, sin que la "autoridad" pueda ser fundamento para acortar los plazos en el proceso electoral. Además, añadió que acortar los plazos no significa necesariamente que habrá un gasto menor, pues todas las etapas del proceso deben desarrollarse generando el mismo gasto, pero en un plazo menor.

Alegó que el recorte de los tiempos implicará que los órganos que se encargan de las diferentes etapas del proceso se vean en la necesidad de resol-



ver en menor tiempo las incidencias que se presenten, violándose con ello los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los propios candidatos.

En este sentido, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalidara el principio de "austeridad", el cual fue añadido al artículo 5 de la Constitución Local.

**ii) Violación a los principios de supremacía constitucional y democrático y al pacto federal, al exceder el Congreso Local los límites de su libertad configuradora**

El partido político partió de advertir que las entidades federativas tienen dos limitaciones en cuanto a la organización de su régimen interno: i) los principios establecidos en la Constitución General para preservar la unidad de la Federación Mexicana (artículo 40) y, ii) las estipulaciones de Pacto Federal para prever y organizar su régimen interior (artículo 41).

Alegó que el Decreto No. 52 impugnado viola el principio democrático y el pacto federal, porque la libertad de configuración del Congreso Local no debe violar las normas constitucionales rectoras del proceso electoral, concretamente las contenidas en los incisos a) y b), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución General.

Lo anterior, porque en el inciso al que se hace referencia se señala el deber de las entidades federativas de garantizar que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sin que se otorgue atribución a sus órganos legislativos de reducir la duración del proceso electoral, de manera distinta al establecido en la Constitución General.

De igual manera, consideró que con la aprobación del Decreto No. 52 impugnado se violan los principios electorales de certeza, legalidad e imparcialidad, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General, al considerar que la Constitución Local está constreñida a garantizar que el desempeño de toda autoridad electoral se apegue a dichos principios.

Agregó que, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución General en relación con el derecho humano al sufragio



activo, las funciones de los Poderes Legislativos como autoridades electorales deben apearse a los principios rectores en materia electoral.

En conclusión, sostuvo que modificar el inicio del proceso electoral viola los artículos 40, 41, 115 y 166, fracción IV, de la Constitución General.

**iii) Violación al principio de supremacía constitucional y al pacto federal, al no estar justificada la necesidad de distanciar la fecha de inicio del proceso electoral y contraponerse a la operatividad y coordinación entre el INE y el IEEBC, y afectación al derecho a ser votado de los candidatos independientes**

El partido político partió del contenido del artículo 26 del Reglamento de Elecciones del INE<sup>6</sup> y advirtió que éste establece que la coordinación entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLS) tiene como propósito esencial concertar la actuación entre ambas autoridades, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los procesos electorales, y optimizar los recursos humanos y materiales a su disposición, bajo un estricto apego al marco constitucional y legal aplicable, y para dar cumplimiento a estas disposiciones se deben celebrar diversos convenios de colaboración e instrumentos de coordinación, lo cual únicamente se logra si ambas instituciones se encuentran en estricta sintonía en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, advirtió que el artículo 75, inciso 1, del Reglamento de Elecciones del INE,<sup>7</sup> establece que el plan integral de coordinación y calendario para

<sup>6</sup> "Artículo 26.

"1. Las disposiciones contenidas en el presente capítulo tienen por objeto establecer las bases para la coordinación, así como para la elaboración, tramitación, firma, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos jurídicos de coordinación y cooperación que suscriban el instituto y los OPL.

"2. La coordinación entre el instituto y los OPL tiene como propósito esencial concertar la actuación entre ambas autoridades, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los procesos electorales, y optimizar los recursos humanos y materiales a su disposición, bajo un estricto apego al marco constitucional y legal aplicable. ..."

<sup>7</sup> "Artículo 75.

"1. El plan integral de coordinación y calendario para cualquier elección local ordinaria, deberá ser aprobado a más tardar treinta días antes del inicio del proceso electoral local correspondiente, a fin (sic) que el instituto pueda prever los aspectos presupuestarios necesarios."



cualquier elección local ordinaria deberá ser aprobado a más tardar treinta días antes del inicio del proceso electoral local correspondiente, a fin de que el IEEBC pueda prever los aspectos presupuestales necesarios. También resaltó que el artículo 6, numeral 1, del Reglamento de Elecciones del INE,<sup>8</sup> establece que en septiembre del año previo al de una elección federal ordinaria o de elecciones concurrentes, el Consejo General del INE la fusión de las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a efecto de crear la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; y designará a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá, para el cumplimiento de las funciones que le corresponden al instituto en cada tipo de elección.

Argumentó que el Congreso Local no justificó ni fundamentó la necesidad de modificar los plazos previamente establecidos en la Constitución Local, y señaló que los argumentos que se hicieron fueron subjetivos, vagos e imprecisos, partiendo de la afirmación de que el IEEBC carece de actividad durante el tiempo que fue recortado y en menoscabo de la operatividad del IEEBC y la coordinación con el INE.

Consideró que la modificación de plazos constituye una afectación grave a los derechos político-electorales de los ciudadanos que aspiren a una candidatura en su calidad de independientes, puesto que el artículo 9 de la Ley de Candidaturas Independientes Local señala actualmente que el proceso de selección de dichos candidatos iniciará con la convocatoria del Consejo General del IEEBC dirigida a los ciudadanos que con esa calidad quieran postularse, la cual será emitida a más tardar el primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección y la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria.

Estimó que sería imposible cumplir las obligaciones anteriores si los Consejos Distritales no se instalan conforme a los plazos establecidos y, si se optara

---

<sup>8</sup> **Artículo 6.**

"1. En septiembre del año previo al de una elección federal ordinaria o de elecciones concurrentes, el Consejo General determinará la fusión de las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a efecto de crear la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; y designará a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá, para el cumplimiento de las funciones que le corresponden al instituto en cada tipo de elección."



por que el trámite se realizara de manera supletoria ante el Consejo General del IEEBC, se impondrían cargas excesivas y desproporcionadas a los ciudadanos que opten por este tipo de candidaturas, aunado a las distancias geográficas y en algunos casos el difícil acceso a la capital del Estado sede de dicho consejo, por lo que se rompe con el principio de progresividad contenido en los artículos 1o., tercer párrafo, 35, fracción VIII, punto tercero, de la Constitución General.

Alegó que, con los términos ahora establecidos se afecta la operatividad del IEEBC y los derechos político-electorales de los ciudadanos al perjudicarse la vigilancia de las conductas obligadas a guardar, pues sin la instalación de los Consejos Distritales, la Oficialía Electoral no funcionará de manera eficiente, al ser uno de los principales medios de prueba dentro de los procedimientos sancionadores, instrumentos para denunciar conductas como el uso indebido de recursos públicos o del padrón electoral; el condicionamiento de programas sociales o la indebida afiliación a un partido político, beneficiándose el partido en el poder.

En suma, concluyó que la modificación de los plazos contraviene lo previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso a) y 133 de la Constitución General.

## 2.4. Conceptos de invalidez de Movimiento Ciudadano

### i) Violaciones al principio de seguridad jurídica

El partido político alegó que los artículos 5 de la Constitución Local, 68 y 69 de la Ley Electoral Local son inconstitucionales por contravenir el principio de seguridad jurídica, ya que reducir el tiempo con el que cuenta el IEEBC para preparar las elecciones, genera incertidumbre a los candidatos y los votantes en el Estado de Baja California en su vertiente de confianza legítima sobre si se podrán llevar a cabo los comicios. Para ello invocan la **tesis aislada 2a. XXXVIII/2017 (10a.)**, de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1386, con número de registro digital: 2013882, «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas».



Lo anterior, debido a que durante el arranque del proceso electoral se lleva a cabo un amplio trabajo preparatorio que es necesario para su buen desarrollo; y en la iniciativa se dice que trece meses antes de un periodo electoral resulta ser un tiempo excesivo, pero en la práctica dicho plazo resulta ser necesario para poder llevar a cabo una jornada donde votan cientos de miles de personas, en una extensión tan amplia como la del Estado de Baja California.

## ii) Violaciones al principio de legalidad (fundamentación y motivación)

El partido político argumentó que el Decreto No. 52 viola el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, pues su fundamentación es deficiente, y su motivación no cumple con los requisitos de proporcionalidad y de motivación reforzada que ha establecido la Suprema Corte.

### a) Indebida fundamentación

Argumentó que el Decreto No. 52 estaba mal fundamentado, ya que disminuye los tiempos del proceso electoral y las remuneraciones de los consejeros, citando de forma genérica los artículos 40, 41 y 60, de la Constitución Federal, pero en sus conclusiones se dice en concordancia también con los artículos 116 y 124, de la propia Constitución, sin analizar el régimen electoral aplicable a las entidades federativas.

Señaló que, si bien en el Dictamen Número 36 se propuso agregar la "austeridad" como principio constitucional, se debió justificar si se cumplía con los principios de buen gasto público previstos en el artículo 134 constitucional en relación con lo que este Alto Tribunal ha sostenido al respecto en la **tesis 1a. CXLV/2009**, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, «con número de registro digital: 166422».



Alegó que tampoco se justificó la reducción salarial en relación con la premisa de que las remuneraciones son irrenunciables, de conformidad con el artículo 127 constitucional, en relación con el artículo 123, apartado B, fracción IV, que establece que "los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos".

Finalmente, también sostuvo que tampoco no se fundamenta en el artículo 116 constitucional por qué no se vulnera la autonomía del IEEBC, sin demostrar que exista la necesidad de proteger un objetivo constitucionalmente trascendente en violación de la Constitución General.

### **b) Indebida motivación**

Argumentó que el Dictamen Número 36 que originó la reforma no se ciñó a los parámetros establecidos en criterios jurisprudenciales de la Primera Sala relativos a la proporcionalidad de normas que afectan derechos fundamentales, al no establecer una motivación reforzada encaminada a justificar posibles afectaciones a derechos humanos (como de las personas indígenas).

Indicó que en el Dictamen Número 36 no se señaló cómo es que el acortamiento del periodo electoral afectaría la calidad del proceso, pues sólo se afirmó sin fundamento que los primeros meses del proceso son ociosos, ni se justifica la figura de la austeridad para ese recorte.

Señaló que la ponderación que se hace de la democracia y la austeridad es una falsa comparación, pues no advierte si el acortamiento de los periodos electorales afectará o no la calidad del proceso electoral. Consideró que se afirmó sin fundamento que los primeros meses del proceso son ociosos, sin hacerse un estudio al respecto y sin justificar cómo la austeridad justifica las medidas propuestas.

### **iii) Violaciones a la autonomía del IEEBC**

Partiendo de la autonomía del IEEBC, alegó que el acortamiento de los tiempos del proceso electoral y la disminución de las remuneraciones de los conse-



jeros electorales violan dicho principio y lo dispuesto en los artículos 22, 116 y 127 de la Constitución General.

Lo anterior, debido a que al acortarse los tiempos del proceso electoral se pone en entredicho la tarea del IEEBC consistente en organizar los procesos de renovación del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

Asimismo, estableció que con la reforma al artículo 97 de la Ley Electoral Local por la que disminuyó la remuneración y se eliminaron prestaciones a los consejeros, se viola el principio de autonomía.

#### **iv) Violaciones derivadas de la reducción de las remuneraciones de consejeros**

Al respecto, alegó que los funcionarios electorales que pueden ser sujetos de responsabilidad deben percibir dietas y prestaciones proporcionales a sus responsabilidades, las cuales son irrenunciables e irreductibles, como parte de las garantías para salvaguardar la independencia, autonomía e imparcialidad de los organismos electorales, como principios rectores de su función. En este sentido, sostuvo que el artículo 97 de la Ley Electoral Local violaba los artículos 116, fracción IV, párrafos tercero y cuarto, y el artículo 127 constitucionales, ya que permite una reducción injustificada a las prestaciones de los consejeros del IEEBC al ser menores a las del resto de los trabajadores de ese instituto.

Apoyó su argumento con la **tesis XXXIII/2018**, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de rubro: "INTEGRANTES DE CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES. APLICABILIDAD DE LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD EN LAS DIETAS QUE PERCIBEN.",<sup>11</sup> así como con lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018**,<sup>12</sup> que declaró la inconstitucionalidad de la Ley Federal de

<sup>11</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 31 y 32.

<sup>12</sup> Resuelta el 20 de mayo de 2019.





Remuneraciones de los Servidores Públicos al ser contraria al artículo 127 constitucional por incluir reglas que permitían fijar las remuneraciones de los servidores públicos de forma discrecional.

Concluyó que la libre configuración legislativa no aplica para la disminución de derechos, por lo que el legislador no puede disminuir las remuneraciones de los consejeros electorales, además de que esa disminución, lejos de generar un ahorro, constituye una confiscación prohibida por el artículo 22 constitucional. Lo anterior, conforme a la tesis aislada P. LXXIV/96, de rubro: "CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS."<sup>13</sup>

Finalmente, alegó que la disminución a las remuneraciones que incide en la capacidad del IEEBC de desarrollar sus funciones menoscaba el principio de equidad en la contienda, ya que para garantizar su independencia los consejeros deben contar con una remuneración adecuada. Lo anterior, con mayor razón si existe una restricción constitucional a desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales y de investigación o de beneficencia.

Por otra parte, sostuvo que el principio de la equidad en la contienda puede entenderse como un derecho cuando se relaciona con el principio de igualdad y el derecho a votar y ser votado, como una garantía institucional del INE y de los OPLS, y como una obligación de las demás autoridades de no influir en el proceso electoral.

En este sentido, consideró que se viola el principio de equidad, ya que, por un parte, al acortarse los tiempos del proceso electoral se dificulta el ejercicio de los derechos de quienes buscan candidaturas independientes y, por otra, se ataca la autonomía del IEEBC al disminuirse las remuneraciones de sus consejeros a un grado menor al del resto del personal y se le impide a dicho organismo ejercer sus funciones como garante de ese principio. Asimismo, al aducirse un ahorro en sacrificio de la democracia, el Congreso y el gobernador de la entidad violan dicho principio.

<sup>13</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, página 55, «con número de registro digital: 200122».



### **v) Inconstitucionalidad del concepto de "austeridad" como principio de organización de las elecciones**

Adujo que resultaba ocioso agregar el concepto de "austeridad" como principio rector de las elecciones en el artículo 5 de la Constitución Local, en tanto que el manejo del buen gasto público se encuentra previsto en el artículo 134 de la Constitución General. Además, advirtió que en la Ley Federal de Austeridad Republicana dicho concepto está contenido en su artículo 4 y que en el diverso artículo 61 se prevé un Comité de Evaluación que se encarga de vigilar las políticas de la autoridad, el cual debe rendir un informe a la Cámara de Diputados de los ahorros realizados.

Señaló que incluir dicha figura en la Constitución Local abre la puerta para que en alguna norma general se establezca un esquema similar y se debilite el IEIBC, por lo que considera que la inclusión de dicho concepto en el artículo 5 de la Constitución Local contraviene los artículos 116 y 134 constitucionales.

### **vi) Violación al derecho a ser votado de candidatos independientes y de candidatos indígenas**

Sostuvo esencialmente que, ante el desplazamiento del inicio del proceso electoral y de la instalación de los Consejos Distritales, se afectan los derechos político-electorales de los ciudadanos que aspiren a una candidatura como independientes previstos en los artículos 35 constitucional y 23 de la Convención Americana, así como el principio de progresividad contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, al haberse modificado los artículos 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local.

Sostuvo que el artículo 9 de la Ley de Candidaturas Independientes Local señalaba que el proceso de selección de candidatos independientes iniciaba con la convocatoria emitida por el Consejo General del IEIBC, la cual debía ser emitida a más tardar el primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección de gobernador, municipales y diputados.

Alegó que lo anterior era imposible de cumplir si los Consejos Distritales no se instalaban previamente y, en caso de que se optara por el trámite supletorio



ante el Consejo General del IEEBC, se impondrían cargas excesivas y desproporcionadas a los ciudadanos que optaran por este tipo de candidaturas, aunado a las distancias geográficas y en algunos casos el difícil acceso a la capital del Estado sede de dicho consejo, por lo que se rompe con el principio de progresividad contenido en los artículos 1o., tercer párrafo y 35, fracción VIII, punto 3, de la Constitución General.

Se considera que con los términos ahora establecidos se afectan los derechos político-electorales de los ciudadanos, pues la libertad a legislar se encuentra limitada por los derechos humanos, pues acortar plazos e imponer procedimientos supletorios dificulta recabar apoyos a quienes buscan una candidatura independiente.

Finalmente, alegó que el Dictamen Número 36 que dio origen a la reforma impugnada no tomó en cuenta las circunstancias particulares del Estado de Baja California y del porcentaje de población indígena, ya que al acortar los periodos electorales impide el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente **SUP-REC-28/2019**, al no contar el IEEBC con tiempo suficiente para desarrollar acciones afirmativas para candidatos indígenas, además del impacto negativo en sus posibilidades de obtener apoyos necesarios.

**3. Admisión y trámite.** En relación con el trámite del asunto, se tiene que por acuerdos de cuatro de junio; diecisiete de julio; tres y once de agosto, todos de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentadas las acciones de inconstitucionalidad, registrándolas bajo los números **128/2020, 147/2019, 163/2020 y 228/2020**; que por acuerdo de once de agosto de dos mil veinte dictado en los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 128/2020, y que fueron turnadas a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

Consiguientemente, el trece de agosto de dos mil veinte la Ministra instructora dio cuenta de las demandas, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Asimismo, se requirió a la autoridad emisora y promulgadora



para que señalara domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Poder Legislativo del Estado de Baja California para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

También se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si consideraba que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifestara lo conveniente a su esfera competencial; se solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) enviara en el plazo de tres días copia certificada de los estatutos vigentes de los partidos políticos, así como al consejero presidente del IEEBC respecto al partido político local; se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la remisión de su opinión respecto de las demandas, y se pidió al consejero presidente del IEEBC para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

Se previno al PRI para el efecto de que en el término de tres días contados a partir del momento en el que surtiera efectos la notificación de dicho proveído enviara el escrito inicial original, con la firma autógrafa del promovente, ya que la firma electrónica a través de la cual se presentó el escrito inicial correspondía a una persona distinta a quien se ostenta como representante legal del partido político.

**4. Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvieron por desahogados los documentos enviados por algunas de las autoridades requeridas (entre los que destacan el del **secretario ejecutivo del IEEBC**, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad, en el que se elegirían los integrantes de los Ayuntamientos del Estado, Gubernatura Estatal y diputaciones, **iniciaría el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a la elección, es decir, el seis de diciembre de dos mil veinte**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y las opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:



**4.1. Informe del Poder Legislativo.** Mediante acuerdo de quince de agosto de dos mil veinte, se concedió un plazo al Poder Legislativo de seis días naturales para que rindiera su informe, el cual transcurrió del domingo dieciséis al viernes veintiuno de agosto de dos mil veinte, mediante proveídos de ocho de junio y trece de agosto, toda vez que la notificación por lista se le realizó el catorce de agosto pasado, sin que se hubiera recibido informe alguno.

**4.2. Informe del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de julio de dos mil veinte, rindió su informe en representación de dicho poder y en contestación de la demanda del PAN en la **acción de inconstitucionalidad 128/2020**, sin que se hubiese recibido algún otro informe.

**4.3. Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).** Al rendir las opiniones solicitadas, la Sala Superior del TEPJF expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación respecto a cada acción de inconstitucionalidad:

**i) Acción de inconstitucionalidad 128/2020 (SUP-OP-2/2020 de veinticuatro de junio de dos mil veinte)**

La Sala Superior del TEPJF determinó que, como lo ha sustentado reiteradamente, no era procedente emitir opinión en torno a violaciones al procedimiento legislativo, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

**ii) Acción de inconstitucionalidad 147/2020 (SUP-OP-20/2020 de veinte de agosto de dos mil veinte)**

La Sala Superior del TEPJF determinó que los artículos 5o., párrafo quinto, de la Constitución General, y 66, fracción I, 67 y 68 de la Ley Electoral Local, eran constitucionales, ya que: **i)** las Legislaturas Locales tienen libertad configuradora para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral; **ii)** en el caso particular, los argumentos están encaminados a señalar que al existir un desfase del proceso local con el federal no se va a contar con tiempo sufi-



ciente para aspectos de capacitación, de los cuales se advierte se tratan de señalamientos subjetivos, al ser supuestos hipotéticos; **iii)** la abreviación de los plazos que efectúa la reforma no puede determinarse como inconstitucional en sí misma; y, **iv)** con relación al desfase del proceso electoral local y federal, por el registro del voto del mexicano que vive en el extranjero, no existe una afectación como aduce el actor porque estas actuaciones corresponden a la competencia exclusiva del Registro Federal de Electores.

Respecto a las **acciones de inconstitucionalidad 163/2020 y 228/2020**, se optó por no pedir opinión especializada a la Sala Superior del TEPJF, al advertirse que las temáticas eran las mismas de las dos opiniones anteriores.

**5. Pedimento.** El procurador general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**6. Alegatos.** Por escrito recibido el veintisiete de agosto de dos mil veinte, el PRI presentó escrito de alegatos relacionados con las acciones de inconstitucionalidad.

**7. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo del treinta de agosto del presente año, se declaró cerrada la instrucción del asunto.

## II. COMPETENCIA

**8.** 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 f), de la Constitución General<sup>14</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

<sup>14</sup> **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:

"...



Federación,<sup>15</sup> toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción del Decreto No. 52 con la Constitución General y normas contenidas en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, así como violaciones al procedimiento legislativo que le dio origen.

### III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. Del análisis integral de los escritos de demanda de los partidos políticos, se advierte que se impugnó el Decreto No. 52, así como los preceptos reformados contenidos en éste:

#### "Decreto No. 52

"**PRIMERO:** Se aprueba la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, para quedar como sigue:

"**Artículo 5.** Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

"La ...

"Cuando ...

"Durante ...

"**El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección.** La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.

---

"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; ..."

<sup>15</sup> "**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; ..."



"La ...

"La ...

**"Apartado A ...**

**"Apartado B ...**

"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 ...

"El ...

"I a la XI. ...

"El ...

"El ...

"El ...

"Los ...

"Los ...

"El ...

"Los ...







"Los ...

"La ...

"Las ...

"El ...

"La ...

"APARTADO C ...

"APARTADO D ...

"APARTADO E ...

## "TRANSITORIOS

"**Primero.** Aprobada la presente reforma por el Pleno del Congreso, túrnese a los Ayuntamientos para el trámite previsto en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"**Segundo.** Agotado el proceso legislativo, y de obtener aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, el Congreso del Estado deberá de emitir la Declaratoria de Incorporación Constitucional correspondiente.

"**Tercero.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

"**SEGUNDO:** Se aprueba la reforma a los artículos 35, 66, 68, 69 y 97 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

"**Artículo 35.** Son fines del Instituto Estatal:

"I a la VI. ...



"Las actividades del Instituto Estatal Electoral, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad **y austeridad**. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral conforme lo establecido en ley general y el estatuto que apruebe el Instituto Nacional.

"**Artículo 66.** El Consejo General, designará a los consejeros electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el siguiente procedimiento:

"I. En la tercera semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección, emitirá convocatoria pública en la que se establezcan las bases y requisitos para participar garantizando un plazo de treinta días naturales para el registro de aspirantes;

"II a la III. ...

"...

"**Artículo 68.** El Consejo General a más tardar la primera semana del mes de marzo del año de la elección, celebrará sesión a efecto de tomar protesta de ley correspondiente al consejero presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales, expidiéndose la Constancia correspondiente.

"**Artículo 69.** Los Consejos Distritales durante la tercera semana de marzo del año de la elección celebrarán sesión de instalación, previa convocatoria de su consejero presidente, con el objeto de preparar el proceso electoral procediendo, previa recepción de las acreditaciones de los consejeros electorales y representantes de partidos políticos, en dicha sesión a:

"I a la V. ...

"**Artículo 97.** La retribución del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, será establecida en el presupuesto de egresos del Instituto Estatal y aprobada por el Congreso del Estado, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, las cuales no podrán disminuirse



durante el tiempo que dure su encargo. Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud.

"Los consejeros electorales distritales, recibirán desde su instalación y hasta la entrada en receso, una dieta de asistencia mensual para cubrir los gastos que se generen por el desempeño de su encargo, la que se calculara diariamente a razón de:

"I. Para el consejero presidente doce Unidades de Medida y Actualización diarias;

"II. Para las y los consejeros distritales numerarios seis Unidades de Medida y Actualización diarias, y

"III. Para las y los consejeros supernumerarios tres Unidades de Medida Actualización diarias. Sólo en el mes de junio del año de la elección, la dieta se igualará en los mismos términos que la fracción anterior.

"Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en esta ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los: principios rectores de la función electoral.

### "TRANSITORIOS

"**Primero.** Publíquese el contenido de la presente reforma en el Periódico Oficial del Estado.

"**Segundo.** La presente reforma entrará en vigor hasta en tanto sea publicada la modificación al artículo 5 párrafo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como el párrafo segundo del apartado B, del mismo artículo.



"**Tercero.** Remítase el contenido del presente decreto al Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, para los efectos legales correspondientes.

"**TERCERO:** Se aprueba la reforma a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, para quedar como sigue:

"**Artículo 9. ....**

"...

"I a la I.I. ...

"...

"...

"III. Los aspirantes al cargo de diputados por el principio de mayoría relativa ante el secretario ejecutivo del Instituto, y se hará en fórmulas integradas por propietarios y suplentes.

"En las fórmulas y planillas de aspirantes, se deberán observar las reglas de equidad entre mujeres y hombres establecidas en la legislación electoral del Estado.

"**Artículo 11. ...**

"Concluido el plazo para presentar la manifestación de intención, se publicarán en los estrados respectivos, cédula en la que se haga del conocimiento los ciudadanos que adquirieron la calidad de aspirantes a candidatos independientes.

"**Artículo 25. ...**

"...:

"I a la IX. ...



"El secretario ejecutivo, dentro del plazo señalado en este artículo notificará al aspirante a candidato independiente la determinación con precisión del motivo por el cual los apoyos ciudadanos recabados no fueron computados, debiendo detallar de manera pormenorizada las causas por las que estos fueron desestimados, en cada caso deberá establecer los datos de identificación del registro considerado deficiente, y en el supuesto de existir duplicidad de firmas, deberá proporcionar los datos de localización necesarios para que le sea posible identificar ambos apoyos, concediéndole un plazo de cuarenta y ocho horas para que manifieste lo que a su derecho corresponda.

### "TRANSITORIOS

"Primero. Publíquese el contenido de la presente reforma en el Periódico Oficial del Estado.

"Segundo. La presente reforma entrará en vigor hasta en tanto sea publicada la modificación al artículo 5 párrafo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como el párrafo segundo del apartado B, del mismo artículo.

"Tercero. Remítase el contenido del presente decreto al Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, para los efectos legales correspondientes. ..."

**10.** Asimismo, se señalaron como normas violadas los artículos 1o., 2o., 14, 16, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 127 y 133 de la Constitución General, así como los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### IV. OPORTUNIDAD

**11.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>16</sup> (de ahora en adelante

<sup>16</sup> **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."



la "Ley Reglamentaria") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

12. En el caso, como se adelantó, los partidos políticos accionantes combaten diversos preceptos del Decreto No. 52 que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el **veintisiete de marzo de dos mil veinte**, así como el procedimiento legislativo que le dio origen, constituyendo actos legislativos diversos al estar en presencia de cambios materiales en su contenido.<sup>17</sup>

13. Este Alto Tribunal estima que las cuatro acciones de inconstitucionalidad presentadas resultan **oportunas**.

14. En primer lugar, para poder determinar si la presentación de las demandas resulta oportuna, debe tomarse en cuenta que, a través del **Acuerdo General Número 3/2020** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que, debido al brote de coronavirus (COVID-19), debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte** sin que corrieran términos.

15. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales Números 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto segundo del Acuerdo General Número 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de

<sup>17</sup> En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, todas las normas impugnadas por los citados partidos políticos son aptas y oportunas para analizarse en el presente medio de impugnación: formaron parte del procedimiento legislativo correspondiente, se publicaron en el Periódico Oficial y sufrieron una modificación material de su contenido.



plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

16. No pasa inadvertido que, conforme al Acuerdo General Número 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte, en el punto segundo se dispuso lo siguiente:

"**SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

"...

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los Acuerdos Generales Plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos Acuerdos Generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

17. Al respecto, el hecho de que a partir del Acuerdo General Número 10/2020 este Alto Tribunal dispusiera que se habilitaban los días para para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), ello no implicó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el Acuerdo General Número 14/2020 ello sucedió hasta el tres de agosto del presente año.

18. En tales condiciones, si la suspensión de los términos inicio el **dieciocho de marzo de dos mil veinte**; el Decreto No. 52 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el **veintisiete de marzo de dos mil veinte**; las demandas de acción de inconstitucionalidad registradas con los números **128/2020** del PAN; **147/2020** del Partido de Baja California y **163/2020** del PRI, se presentaron de manera electrónica los días **tres de junio, catorce y treinta de julio de dos mil veinte**, respectivamente, y la suspensión de términos se levantó el **lunes tres de agosto de este año**, resulta claro que fueron presentadas oportunamente, ya que el plazo de treinta días corrió del **tres de agosto** al



**primero de septiembre de dos mil veinte** y las demandas fueron presentadas antes de que corriera dicho plazo.

19. Por último, la demanda de Movimiento Ciudadano, registrada con el número **228/2020**, se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de forma física el **seis de agosto de dos mil veinte**, por lo que debe tenerse por presentada oportunamente, al haberse presentado al cuarto día en que inició el plazo que tenía para ello.

20. Resulta pertinente señalar que mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte se previno al PRI para el efecto de que en el término de tres días a partir del momento en el que surtiera efectos la notificación de dicho proveído enviara el escrito inicial original, con la firma autógrafa del promoviente, ya que la firma electrónica a través de la cual se presentó el escrito inicial correspondía a una persona distinta a quien se ostenta como representante legal del partido político, pues de lo contrario este Alto Tribunal se decidiría respecto a la continuación del medio de control constitucional.

21. No obstante lo anterior, debido a que el diez de agosto de forma física se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito original de la demanda, mediante acuerdo de catorce de agosto de dos mil veinte, se dejó sin efecto el apercebimiento al que se ha hecho alusión. En ese sentido, la presentación posterior del escrito de conceptos de invalidez en nada altera su oportunidad, por lo que debe tenerse en tiempo.

22. Finalmente, la demanda de Movimiento Ciudadano, registrada con el número **228/2020**, se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de forma física el **seis de agosto de dos mil veinte**, por lo que debe tenerse por presentada oportunamente, al haberse presentado al cuarto día del plazo que tenía para ello.

## V. LEGITIMACIÓN

23. Las cuatro acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan enseguida.





**24.** En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General,<sup>18</sup> dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.

**25.** En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>19</sup> establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

**26.** Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

<sup>18</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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 estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; ..."

<sup>19</sup> **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.

"...

"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."



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

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

27. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en el caso que nos ocupa.

28. Respecto al PAN, el PRI y Movimiento Ciudadano, se advierte que se trata de partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acuden en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias:

**a) Partido Acción Nacional.** La demanda fue firmada por Marko Antonio Cortés Mendoza, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, conforme a las atribuciones estatutarias<sup>20</sup> y el documento que acredita su designación.<sup>21</sup>

**b) Partido Revolucionario Institucional.** La demanda fue firmada por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas,<sup>22</sup> en su calidad de presidente del Comité Eje-

<sup>20</sup> Las atribuciones del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN se encuentran en los artículos 53, inciso a) y 57, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria.

<sup>21</sup> Oficio número INE/DJ/DIR/5022/2020. Firmado por el director jurídico del INE, el cual contiene y hace constar los estatutos, el registro, así como la persona titular de su Presidencia y del registro de los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional.

<sup>22</sup> Así se desprende de la demanda original que de forma física se presentó ante este Alto Tribunal, con motivo de la prevención hecha mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte. Agregada en el expediente virtual.



cutivo Nacional del citado partido, conforme a las atribuciones estatutarias<sup>23</sup> y el documento que acredita su designación.<sup>24</sup>

**c) Movimiento Ciudadano.** La demanda fue firmada por integrantes de la Comisión Operativa Nacional, conforme a las atribuciones estatutarias<sup>25</sup> y su designación:<sup>26</sup> Clemente Castañeda Hoeflich, Coordinador de la Comisión Operativa Nacional; Vania Roxana Ávila García, Verónica Delgadillo García, Perla Yadira Escalante, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González y Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, todos ellos en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional; y Jorge Álvarez Máynez, en su carácter de secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.

Cabe precisar que, si bien no obran las firmas de los nueve integrantes de dicha comisión (no firmaron Ana Rodríguez Chávez y Maribel Ramírez Topete), sí está suscrito por la mayoría de ellos, y esa mayoría está facultada para ejercer las atribuciones de ese órgano en términos del artículo 20, punto 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano.

**29.** Por otra parte, el **Partido de Baja California** es un partido político local con registro ante el IEEBC, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de dicho Instituto; asimismo, de las constancias que obran en autos se advierte que Mario Conrad Favela Díaz –quien suscribió el escrito de demanda– está registrado ante el referido Instituto como presidente del Comité Ejecutivo Estatal de dicho partido político, y cuenta con atribuciones para representarlo.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Las atribuciones del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional se encuentran en el artículo 89, fracción XVI, de los estatutos de ese partido político aprobados el 12 de agosto de 2017 en sesión plenaria de la XXII Asamblea Nacional Ordinaria.

<sup>24</sup> De conformidad con la certificación de la directora del Secretariado del INE.

<sup>25</sup> Las facultades de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional se encuentran previstas en el artículo 20, puntos 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano.

<sup>26</sup> Actuaciones que constan el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 228/2020.

<sup>27</sup> Artículos 41 y 44, fracciones VII y IX, de los Estatutos del Partido de Baja California. Página 1163 vuelta del tomo II.



30. Finalmente, es criterio de esta Suprema Corte<sup>28</sup> que todas las disposiciones impugnadas en las demandas se trata de normas electorales susceptibles de ser objetadas por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución General, pues son disposiciones que inciden directa o indirectamente en el proceso electoral que se llevará a cabo en el Estado de Baja California, al modificar la fecha de inicio del proceso electoral, así como el inicio de otras etapas de éste. En suma, son normas de naturaleza electoral.

<sup>28</sup> Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, «con número de registro digital: 194155» de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distribución o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras." y la tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, «con número de registro digital: 170703» de rubro y texto: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la



## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**31.** El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California alegó en su informe que se actualizó la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII<sup>29</sup> y 65 de la ley reglamentaria<sup>30</sup> respecto a la demanda del PAN, debido

automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

<sup>29</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>30</sup> **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. ..."



a que sólo alegó violaciones o irregularidades en el procedimiento legislativo, sin plantear conceptos de invalidez respecto a la normativa en materia electoral impugnada, por lo que solicitó se sobresea la demanda, de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 17/2010**,<sup>31</sup> y sin que proceda suplir la queja ante la ausencia de conceptos de invalidez.

**32.** Al respecto, este Alto Tribunal considera que dicho argumento es **infundado**, ya que es claro que el Decreto No. 52 impugnado debe considerarse como un conjunto de normas generales en materia electoral y no de actos, sin que sea aplicable la **jurisprudencia P./J. 17/2010**.

**33.** Como se aprecia en su demanda, el PAN esgrimió un único concepto de invalidez en el que se contienen diversos argumentos para sostener que el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto No. 52 presentaba diversas irregularidades.

**34.** En dicho concepto de invalidez, el partido político no se limitó a realizar meras afirmaciones o a sólo enunciar que determinadas normas en materia electoral contravinieron el orden constitucional, de manera que no puede sostenerse que se deba sobreseer su demanda en aplicación de la **jurisprudencia P./J. 17/2010**. Lo anterior, debido a que ésta se refiere a asuntos donde los accionantes señalan preceptos que violan el orden constitucional, pero sin realizar conceptos de invalidez o argumentos y sin que opere la suplencia total de la queja. Además, la normativa aplicable no obliga a los accionantes a impugnar normas en lo particular, pudiendo éstos impugnar decretos como conjunto de normas y argumentar su invalidez por vicios formales o relativos a su creación.

**35.** Por otra parte, de manera oficiosa, este Alto Tribunal estima que debe sobreseerse respecto al artículo 35 de la Ley Electoral Local, al haber cesado

<sup>31</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, «con número de registro digital: 165360» de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."



sus efectos y actualizarse la causal prevista en los artículos 19, fracción V,<sup>32</sup> y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.<sup>33</sup>

**36.** Con motivo de la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el pasado dos de septiembre de dos mil veinte –lo cual es un hecho notorio–, el artículo 35 de la Ley Electoral Local se modificó como sigue:

Reforma del 27 de marzo de 2020 (Decreto No. 52)	Reforma del 2 de septiembre de 2020 (Decreto No. 102)
<p><b>"Artículo 35.</b> Son fines del Instituto Estatal:</p> <p>"I. a la VI.</p> <p>...</p> <p>"Las actividades del Instituto Estatal Electoral, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad <b>y austeridad</b>. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral conforme lo establecido en (sic) ley general y el estatuto que apruebe el Instituto Nacional. ..."</p>	<p><b>"Artículo 35.</b> Son fines del Instituto Estatal:</p> <p>"I. a la VI.</p> <p>...</p> <p><b>"VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.</b></p> <p>Las actividades del <b>Instituto se llevarán a cabo con perspectiva de género y (sic)</b> regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, austeridad, <b>paridad y se realizarán con perspectiva de género</b>. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral conforme lo establecido en (sic) ley general y el estatuto que apruebe el Instituto Nacional. ..."</p>

<sup>32</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>33</sup> Al igual que en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el



**37.** Como se observa, el Decreto No. 102 reformó el artículo 35 de la Ley Electoral Local a efecto de implementar la reforma constitucional en materia de paridad y perspectiva de género del seis de junio de dos mil diecinueve y en concordancia con la reforma del trece de abril de dos mil veinte a la LEGIPE.

**38.** Dado que el Decreto No. 102 modificó el contenido material del artículo objeto de la *litis*, este Pleno considera que se actualizó un cambio normativo, por lo que, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad respecto al artículo 35 de la Ley Electoral Local por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento.

**39.** Finalmente, se advierte que el decreto impugnado no contiene normas de naturaleza penal, por lo que los efectos de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad sólo podrían proyectarse hacia el futuro, pero no podría tener efecto retroactivo alguno, en términos del 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA Y TEMÁTICA DE ESTUDIO

**40.** Se examinan los conceptos de invalidez en orden distinto a como fueron presentados en la demanda, de manera que, en primer lugar, se determinará si existieron irregularidades en el procedimiento legislativo que se consideren sustanciales o fundamentales y tengan un efecto de invalidación del Decreto No. 52 y, en caso de que se estime lo contrario, se analizarán los argumentos de los partidos políticos relativos a la invalidez de las normas impugnadas.

## VIII. ESTUDIO PREFERENTE DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

**41.** Antes de abordar el estudio de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas que reformó el Decreto No. 52, deben

---

único objeto de análisis en ésta. Resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 8/2004**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, «con número de registro digital: 182048» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."





estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que a juicio de los demandantes sucedieron en la aprobación del decreto combatido, pues de ser fundadas la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Al respecto son aplicables las jurisprudencias "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES 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). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, «con número de registro digital: 172559»). y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «con número de registro digital: 170881»).



***i) Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de violaciones cometidas durante los procedimientos legislativos***

42. Respecto de las formalidades del procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno resolvió en las **acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**,<sup>35</sup> entre otras consideraciones, lo siguiente:

"... La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que **la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.**

"La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

<sup>35</sup> Resuelta el 4 de enero de 2007. Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos de los Ministros 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.



"El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, **donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios**, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, 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 invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, **es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:**

"1. 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 permitan, 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, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

"2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;

"3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto **que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final**. En otras palabras, los



citados 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, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre 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 la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

"El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución Federal." (**resaltado de este Pleno**).

**43.** Aunado a lo anterior, en la **controversia constitucional 19/2007**,<sup>36</sup> este Tribunal complementó los estándares transcritos, pues señaló que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también es necesario atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión del Pleno celebrada el 30 de agosto de 2007, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.



44. Dichos estándares relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos fueron confirmados en las **acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013**,<sup>37</sup> en las **acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015**,<sup>38</sup> en la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**,<sup>39</sup> y en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**.<sup>40</sup>

45. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias acciones de inconstitucionalidad ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal **que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad**; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Resuelta en sesión del Pleno celebrada el 13 de septiembre de 2018, por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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.

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de 10 de noviembre de 2015, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordeiro de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de 16 de enero de 2020.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de 27 de julio de 2020.

<sup>41</sup> Al respecto, puede consultarse la **jurisprudencia P./J. 94/2001**, publicada bajo el rubro y contenido siguientes: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el



46. De ahí que los criterios enunciados siempre 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 la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.

47. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda llevar, por supuesto, a la desatención por completo de aquéllos.<sup>42</sup>

---

análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, «con número de registro digital: 188907»).

<sup>42</sup> "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten 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; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre 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 la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por



48. En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

### ***ii) Normativa que rige el procedimiento legislativo en el Estado de Baja California***

49. En aras de analizar si la reforma de las disposiciones normativas impugnadas es acorde con las formalidades del procedimiento legislativo apuntadas, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen en el Estado de Baja California.

50. Como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el once de mayo de dos mil veinte la **acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019**,<sup>43</sup> al analizar la normativa que rige el procedimiento legislativo en el Estado de Baja California, destacan las siguientes directrices esenciales que lo norman:

- La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en

---

ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención." (Tesis P. L/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, «con número de registro digital:169437»).

<sup>43</sup> Resuelta el 11 de mayo de 2020, páginas 141 a 413. Unanimidad de votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio preferente de las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.



comisiones en primer término, para después con base en el dictamen correspondiente ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.

- Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto.

- Todo proyecto de ley será turnado por el presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate.

- Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

- Las comisiones de dictamen legislativo avisarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos si lo estiman conveniente.

- Las comisiones de dictamen legislativo a las que sean turnadas las iniciativas rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días.

- En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

- Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente en los asuntos que, por





acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.

- Para la procedencia de la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

- En los casos en que sean dispensados los trámites legales para la aprobación de las leyes, inmediatamente la iniciativa será puesta a discusión después de que su autor la haya presentado. Hasta dos diputados en contra y dos a favor podrán hacer uso de la palabra e, inmediatamente, será sometida a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente; en caso contrario, se turnará a la comisión competente.

- Las resoluciones del Congreso del Estado serán tomadas por mayoría de votos de los diputados. **Las minutas de reformas a la Constitución Local requieren de mayoría calificada.**<sup>44</sup> Existen tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

- Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular.

- En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del presidente dirá en voz alta su nombre completo, apellido pa-

---

<sup>44</sup> **Artículo 146.** Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los diputados.

"Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada."



terno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo".

- Las votaciones serán económicas cuando se trate de aprobar el acta de sesión anterior, el orden del día, las proposiciones de acuerdo económico, la prolongación de sesiones y las resoluciones que no tengan señalada un tipo específico de votación.

- Para el caso de votación por cédula, el titular de la Dirección de Procesos Parlamentarios distribuirá a los diputados las cédulas correspondientes y colocará un ánfora transparente en la tribuna frente al presidente; el secretario de la mesa directiva llamará a los diputados a depositar su voto en orden alfabético, quienes podrán o no firmar la cédula que contenga su voto; y, concluida la votación, el secretario extraerá las cédulas de la ánfora, computará los votos y lo dará a conocer al presidente, quien hará la declaratoria respectiva.

- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

- En el caso de las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, los proyectos de decreto aprobados por el Congreso se remitirán a los Ayuntamientos en un plazo máximo de diez días a su aprobación, siempre que hayan sido aprobadas por el acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, y con copia de las actas de los debates que hubiere provocado.

- Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

- Si el cómputo efectuado por la Cámara de los votos de los Ayuntamientos demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de la Constitución Local.



51. Precisado lo anterior, es necesario referir brevemente los hechos principales del procedimiento legislativo combatido que se tienen probados, conforme al artículo 30 de la Ley Reglamentaria:<sup>45</sup>

### *iii) Hechos relevantes del procedimiento legislativo*

52. A continuación se exponen los siguientes hechos relevantes:

**a) Presentación de iniciativa de reforma.** El cinco de febrero de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Baja California presentó, ante la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Baja California, una iniciativa de reforma de los artículos 5 de la Constitución Local y 35, 68, 69 y 97 de la Ley Electoral Local.

**b) Aprobación del Dictamen Número 36 por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.** La Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales aprobó el **once de marzo** el Dictamen Número 36,<sup>46</sup> donde se propuso la reforma de los artículos 5 de la Constitución Política Local; 35, 66, 68, 69 y 97 de la Ley Electoral Local; así como 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local (Dictamen 36).

Se advierte que dicho dictamen fue aprobado por **cuatro de los siete diputados** que integraban en ese entonces la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, a saber: Juan Manuel Molina García (presidente; Morena), Julia Andrea González Quiroz (vocal; Morena), Eva Gricelda Rodríguez (vocal; Morena) y Víctor Hugo Navarro Gutiérrez (vocal; Morena). Se abstuvo de votar el diputado Julio César Vázquez (vocal; PRD) y no votaron dos diputados del Partido del Trabajo y de Morena.

<sup>45</sup> **Artículo 30.** La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

<sup>46</sup> Incluso, esto lo reconoce el propio Poder Ejecutivo en su **informe** al afirmar que "Respecto a la Comisión de Gobernación y Legislación y Puntos Constitucionales, encargada de dictaminar la iniciativa mencionada, **se tiene que ésta la dictaminó en fecha 11 de marzo de 2020**; esto es 35 días después de recibida por el Congreso de la entidad." (**resaltado de este Pleno**).



Asimismo, se advierte que, conforme al contenido del dictamen, en éste **se adicionó la reforma al artículo 66 de la Ley Electoral Local, así como a los artículos 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local**, los cuales no se contenían en la iniciativa que le dio origen, y que el mismo fue recibido por el Departamento de Procesos Parlamentarios (DPP) el once de marzo de dos mil veinte como consta en el sello del propio documento.

**c) Orden del día de la sesión ordinaria del Congreso Local del once de marzo de dos mil veinte.** En sesión ordinaria del once de marzo de dos mil veinte, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de ejercicio legal de la Vigésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, se sometió a consideración del Congreso Local el orden del día, donde aparecía el Dictamen 36, relativo a la reforma de los artículos 5 de la Constitución Política Local; 35, 66, 68, 69 y 97 de la Ley Electoral Local; así como 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local, de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.

Conforme al documento donde consta el orden del día de la sesión del once de marzo, se aprecia que el mismo fue remitido al Departamento de Procesos Parlamentarios el (DPP) a las **10:35:22 a.m. (diez horas con treinta y cinco minutos y veintidós segundos)** del once de marzo de dos mil veinte, como se aprecia en la parte superior derecha, convocando a la sesión a las **11:00 a.m. (once horas)** del mismo día, lo cual coincide con la afirmación del PAN, que no fue desvirtuada, relativa a conocer el dictamen con sólo veinticinco minutos de antelación a las once horas en que estaba programada la sesión, y con lo sostenido por las diputadas del PAN que participaron en la sesión del once de marzo que afirmaron no tener la oportunidad de conocerlo con la debida oportunidad, es decir, tres días antes de la discusión en el Pleno como lo prevé la normativa.

Se advierte que la sesión ordinaria inició a las **11:57 a.m. (once horas con cincuenta y siete minutos)**.<sup>47</sup> Como primer acto, la diputada en funciones de

<sup>47</sup> Como consta en el acta de la sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la honorable Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California, celebrada en el salón de sesiones "Licenciado Benito Juárez García", el día once de marzo de dos mil veinte.



secretaria, Carmen Leticia Hernández Carmona, pasó lista de asistencia y certificó que al inicio de la sesión estaban presentes **veinticuatro diputados** que en ese entonces integraban la Legislatura, estando ausente de forma justificada la diputada Rosina del Villar Casas.

En el **acta de sesión** se señaló que **el orden del día había sido repartido previamente de forma electrónica**, dispensándose su lectura y siendo aprobado por la mayoría de los diputados presentes en votación económica. En este sentido, si conforme a los elementos probatorios consta que el Dictamen 36 se aprobó el once de marzo y la sesión ordinaria se llevó a cabo en esa misma fecha e inició a las **11:57 a.m. (once horas con cincuenta y siete minutos)**, los diputados contaron, a lo mucho, con menos de doce horas de antelación para revisar el contenido del dictamen, además de que todo parece indicar que, incluso, lo recibieron veinticinco minutos antes de la hora prevista en el orden del día para el inicio de la sesión, y no con los tres días que prevé la normativa.

**d) Dispensa de lectura del Dictamen 36.** Después de aprobarse diversos puntos del orden del día y de reanudarse la sesión ordinaria por haberse decretado un receso, el diputado presidente solicitó a la diputada secretaria llevar a cabo el pase de lista y, una vez realizado el mismo y concluyendo que se contaba con el quórum legal, se continuó con el siguiente punto orden del día denominado "dictámenes".

Se advierte del acta de sesión que el diputado presidente concedió la palabra al diputado Juan Manuel Molina García para presentar los dictámenes de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, y éste solicitó la dispensa de la lectura total de los mismos, para únicamente dar lectura del proemio y de los puntos resolutiveos de los Dictámenes 33, 34 y 36.

Conforme al acta de sesión, el diputado presidente solicitó a la diputada secretaria escrutadora sometiera a votación económica la dispensa de la lectura total de los dictámenes referidos para que únicamente se diera lectura del proemio y de los puntos resolutiveos, lo cual fue aprobado por mayoría de votos de los diputados presentes. Lo anterior, se llevó a cabo de la forma siguiente:

"- **El C. Presidente:** Se le concede el uso de la voz, vamos a continuar con el orden del día, vamos a pasar a los dictámenes, se le concede el uso de la



voz al diputado Juan Manuel Molina García, para presentar los dictámenes de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.

"- **El C. Dip. Juan Manuel Molina García:** Con su permiso, diputado presidente, compañeras diputadas, compañeros diputados, previo a la lectura de los dictámenes 33, 34 y 36 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, pediría que se sometiera a consideración de la asamblea la dispensa de la lectura total de los mismos, para efectos de únicamente leer el proemio y los puntos resolutiveos de los dictámenes de referencia, la dispensa de la lectura total nada más en este momento, Dictámenes 33, 34 y 36.

"- **El C. Presidente:** Claro que sí diputado Molina, se solicita a la diputada secretaria escrutadora someta a votación económica la dispensa de lectura presentada.

"- **La C. Secretaria escrutadora:** En seguimiento a sus instrucciones diputado presidente, se somete a votación económica la dispensa de la lectura presentada, las y los diputados que se encuentran a favor sírvanse manifestarlo levantando su mano.

"- **La C. Secretaria:** Para mencionar que también la diputada Cano Núñez Miriam, ya está presente.

"- **La C. Secretaria escrutadora:** Por mayoría diputado presidente."

**e) Dispensa de circulación previa del Dictamen 36.** Después de haberse aprobado en lo general y en lo particular los Dictámenes 33 y 34, el diputado presidente le concedió nuevamente el uso de la palabra al diputado Juan Manuel Molina García para presentar el Dictamen 36; sin embargo, dicho diputado solicitó la dispensa de trámite de circulación previa por ser un asunto de urgente y obvia resolución en los términos siguientes:

"- **El C. Dip. Juan Manuel Molina García:** Con su permiso diputado presidente, compañeras diputadas, compañeros diputados. Previo a la lectura del Dictamen Número 36 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, pediría se sometiera a consideración de la Asamblea la dis-



pensa del trámite de circulación previa con anticipación que marca la ley orgánica del presente asunto, dado que es un asunto de urgente y obvia resolución, ¿por qué de urgente y obvia resolución?, porque en el trámite de un reforma constitucional que implique la modificación que es el contenido del dictamen, la modificación del inicio del plazo de los comicios próximos a celebrarse en el Estado de Baja California en el 2021, resulta de necesidad poder abordarlo en este momento, para poder conceder el espacio que resulte necesario para las adecuaciones reglamentarias, operativas y que sean necesarias dentro del organismo que se encarga de organizar las elecciones en Baja California, es decir, el Instituto Estatal Electoral, en esta iniciativa totalmente, esa parte es la que nos mueve como Comisión de Gobernación y en su caso su servidor como presidente, a plantear la urgencia de la medida y no estar trabajando en una iniciativa de este calado, a los últimos días del plazo que pudiera tener la Legislatura, que como marca la Constitución serían 90 días antes del inicio del proceso, como el inicio del proceso está fijado aún en el mes de septiembre en la Constitución, eso nos marca que estamos cerca de estas fechas, pero sería, sería infructuosa la reforma si no damos el tiempo suficiente para su ajuste operativo, adicionando que esto por ser una reforma constitucional tendría que remitirse a los Municipios, entonces, si estamos a punto del borde legal para poder decidir una reforma de éste, de estas dimensiones, es por lo que solicitaría la dispensa del trámite, diputado presidente y a consideración de la Asamblea, para que se sometiera a consideración la votación."

Derivado de esa petición, el diputado presidente abrió el debate de la dispensa conforme al artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local<sup>48</sup> y preguntó a la Asamblea si alguna diputada o diputado deseaba intervenir en contra de aquélla conforme al artículo 129 de dicha ley.<sup>49</sup> De acuerdo con el

<sup>48</sup> **Artículo 127.** El presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo anterior."

<sup>49</sup> **Artículo 129.** Los diputados hablarán alternativamente en pro y en contra, sujetándose el debate al siguiente orden:

"I. Siempre se iniciará el debate con los oradores inscritos en contra; de no haberse registrado ninguno, no harán uso de la palabra los oradores en pro;

"II. Cuando en el debate los diputados que se inscribieren para hacer el uso de la palabra, lo hicieren sólo en contra, podrán hablar todos los inscritos, pero después de que hubiesen hablado tres, el presidente preguntará si el asunto está suficientemente discutido;



acta de sesión y el diario de debates, intervinieron los diputados David Ruvalcaba Flores (PRI), Eva María Vásquez Hernández (PAN) y Juan Manuel Molina García (Morena), en el tenor siguiente:

"- **El C. Dip. David Ruvalcaba Flores:** Muchas gracias señor presidente, distinguidos diputados, amable concurrencia, en efecto es un tema muy delicado, importante, lo cual sí permitiría de alguna forma la dispensa, sin embargo también por esa importancia y por el contenido del dictamen y además en el entendido de que ya tiene mucho tiempo que se presentó y digo 'mucho tiempo' entre comillas, creo que vale la pena discutirlo, no lo vimos, como tal, no lo tuvimos en tiempo y forma, incluso el día de ayer, discutimos en la Junta de Coordinación Política, el orden del día, se aprobó el orden del día y hoy por la mañana, nos encontramos con la noticia de que lo enlistan, eso además de no ser correcto, verdad, el tema me parece delicado, por el contenido que tiene el dictamen, por eso yo no creo conveniente que se dispense el trámite en la comisión correspondiente.

"- **El C. Presidente:** Muy bien diputado David Ruvalcaba; diputada Eva María Vásquez.

"- **La C. Dip. Eva María Vásquez Hernández:** Si gracias presidente; a mí me parece efectivamente que este tema no tuvimos oportunidad de conocerlo con la debida oportunidad, lo dije en su momento, por eso solicitábamos se retirara del orden del día, no fue objeto de análisis en la Junta de Coordinación Política, por supuesto estoy en contra de esta solicitud de dispensa de trámite legislativo, de acuerdo (sic), del acuerdo o del dictamen que estamos analizando, porque no se cumple con los requisitos que se señalan para los casos de urgencia notoria que estén aludidos en el artículo 31 de la Constitución Local, ya que los motivos no solamente deben manifestarse expresamente, sino que

---

"III. De no haber inscritos oradores en contra o en pro, podrá hacer uso de la palabra un miembro de los Grupos Parlamentarios para razonar su voto;

"IV. Los diputados sólo podrán hablar dos veces sobre cualquier asunto; y,

"V. Cuando algún diputado que hubiese pedido la palabra, no estuviera presente en el salón de sesiones cuando le correspondiera intervenir, se desechará su participación por el presidente del Congreso."





también deben motivarse, en su caso motivar la razón por la que se califica el asunto de obvia y urgente resolución, de la lectura rápida que se advierte de este dictamen, se dice efectivamente, que la finalidad de la reforma es modificar el inicio del proceso electoral y por ende la instalación de los Consejos Distritales, situación que impacta en el principio de certeza que debe regir a todo proceso electoral, ya que de acuerdo con el 105 de la Constitución Federal, las modificaciones fundamentales a las leyes electorales, deberán realizarse 90 días antes del inicio del proceso electoral, como se advierte lo que busca la iniciativa es justamente recorrer ese plazo, yo creo que es un tema de mucho mayor análisis, profundidad, que amerita que se pueda analizar con bastante antelación, ahora bien al resolver hay una resolución de una acción de inconstitucionalidad, me voy a permitir referirla a la 52/2006, la Corte declaró la invalidez de las normas electorales, por violación del proceso legislativo, aprobando una jurisprudencia con el rubro: 'LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES, FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)'; en esa tesis se señala que el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia, que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo, previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las fuerzas, que las distintas fuerzas políticas, conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, no se conoció previamente por los integrantes del Congreso, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto, sea el resultado de (sic), del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado, hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión, el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en la posibilidad de hacerse oír, además de que la propia votación con la que fue aprobada la reforma, que fueron trece votos a favor y dos en contra, se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró



imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales, que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben de regir todo debate parlamentario, máxime cuando se trata de normas generales, bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado, que por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano, por consiguiente de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto 253, que me estoy permitiendo referir, se advierte la existencia de violaciones procedimentales, con efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido, violando los valores de la democracia representativa, todo esto lo señalo como una referencia, porque estaríamos justamente incurriendo con este tipo de violaciones y me parece que es un tema que exige y amerita una mayor discusión y sobre todo, pues la debida circulación de un dictamen para poder hacer el análisis correspondiente con la antelación; gracias.

"- **El C. Presidente:** Se solicita ...

"- **El C. Dip. Juan Manuel Molina García:** Diputado presidente, sólo una precisión adicional, si me permite.

"- **El C. Presidente:** Adelante diputado Molina.

"- **El Dip. Juan Manuel Molina García:** Precisamente en relación a la justificación de la solicitud de dispensa y con precisión lo digo, el texto constitucional, federal, marca un parámetro, un punto de no retorno en cuanto a la posibilidad de hacer reformas fundamentales a las leyes electorales y en este caso como todavía está establecido el proceso, como iniciará en septiembre y esos 90 días se cuentan obviamente hacia atrás, nos lleven hasta el mes de mayo, como de cualquier reforma constitucional, se tiene que dar vista a los Ayuntamientos y en su caso esperar al menos un plazo de 30 días para que en todo caso emitan su opinión y si no lo hicieren se entienden por positiva ficta, sumados esos 90 días, más los 30 días, estamos casi al límite de la posibilidad de plantear una reforma para darle también a los Ayuntamientos la posibilidad que la Constitución les concede para que en todo caso, emitan, o no su voto, o se considere la positiva ficta, entonces la razón de poder decidir este



asunto, amén de lo que ya manifesté, de tener que establecer la operatividad de la misma, en relación al trabajo del Instituto Estatal Electoral, es lo que denota la necesidad de poder decidir un asunto como es el día de hoy, máxime y de acuerdo, a la forma y periodicidad de las sesiones, que hemos establecido, la siguiente sería dentro de 15 días, eso nos va a acercar más al plazo, entonces yo vuelvo a comentar ese argumento, lo preciso, lo motivo y lo fundamento precisamente en el contenido de la norma magna, hasta ahí mi planteamiento y pues solicitar se someta a votación."

Enseguida, al no existir más oradores ni a favor ni en contra de la dispensa, el diputado presidente solicitó a la diputada secretaria escrutadora que sometiera la dispensa de trámite a votación económica, la cual fue aprobada por **mayoría de quince votos** de los diputados presentes.

**f) Debate del Dictamen 36.** Aprobada la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de nueva cuenta hizo uso de la voz el diputado Juan Manuel Molina García para dar lectura a los puntos resolutivos del Dictamen 36.

Después de ello, el diputado presidente declaró abierto el debate correspondiente y al preguntar a la asamblea si alguien deseaba intervenir, se registraron a ese efecto la diputada Eva María Vásquez Hernández (PAN) y los diputados Juan Manuel Molina García (Morena), Gerardo López Montes (PRD) y Víctor Hugo Navarro Gutiérrez (Morena), como sigue:

"- **La C. Dip. Eva María Vásquez Hernández:** Gracias presidente, sí, también quiero manifestarme en contra debido a que existe un desconocimiento del contenido del dictamen, la modificación de instalación de los Consejos Distritales al mes de marzo, afecta en la etapa de acreditación de observaciones electorales y de ubicación de las mesas directivas de casilla de entrada; las cuales se realizan desde el mes de febrero del año de la elección, ese es uno de los elementos que pude revisar, ahora sí que como decimos, en una lectura muy rápida, ahora bien, ante la falta de Consejos Distritales Electorales, la ciudadanía se verá impedida a presentar la manifestación de intención para candidaturas independientes en tiempo y forma en el distrito que les corresponda, por lo que se propuso que las manifestaciones de intención se presenten directa-



mente ante el secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral en la Ciudad de Mexicali, o bien en las Delegaciones Municipales del Consejo General y de la secretaría ejecutiva, aunado a todo lo anterior, se advierte que todo esto implicará más trabajo y por ende más personal, no se advierte de algún tipo de ahorro, una presunta disminución presupuestal, y por otro lado también insistir mucho en la seriedad y la tramitología adecuada que deberían de llevar estos temas tan delicados que inciden sobre el Estado de derecho y la democracia de nuestra entidad, este tema se debió de haber analizado en la Comisión de Reforma de Estado, no creo ni siquiera que hubiera sido enterada, mucho menos consultada, no se trata de hacer la defensa de la presidencia de esta comisión, sino por el contrario me parece que son temas que se deben de comunicar y socializar adecuadamente, de tal forma que este periodo del que se hablaba y que textualmente se decía que ya casi se está al límite, pues sí, a lo mejor sí se está casi al límite, pero no estamos en el límite, yo creo que, incluso el poder dar el tiempo suficiente, los tres días que marca la ley para poderlos estudiar en tiempo y tener todas las opiniones, verterlas en su oportunidad, pues sí nos daba esa posibilidad, porque incluso se podría manejar una sesión, extraordinaria, expofeso para este tema; esos serían los argumentos para anticipar que el sentido de mi voto es en contra.

"- **El C. Presidente:** Muy bien, perdón, adelante diputado Molina.

"- **El C. Dip. Juan Manuel Molina García:** Sí, gracias, diputado presidente como integrante de la Comisión de Dictamen, sí precisaría las razones de la dispensa ya se hicieron y se votaron, pero en cuanto a lo que hace el argumento de fondo, el (sic), quienes hemos participado en procesos electorales, como candidatos, como integrantes de órganos electorales, sabemos que como están establecidas actualmente la fechas, el inicio del proceso en septiembre, durante septiembre, y los meses subsecuentes, materialmente hasta diciembre no sucede nada en los Consejos Distritales, se rentan locales, se mueven oficinas, se rentan equipos de transporte, estudio la simple lógica dice que el no tener que rentar un inmueble, que el no tener que contratar persona extra, que no tener pagar (sic) gasolina, que no tener que contratar o arrendar vehículos, servicios durante meses de estudios, de pura simple lógica representó un ahorro, nadie podría discutir eso, es indiscutible y debo comentar que las opiniones dadas en pláticas con acercamientos con integrantes de los órganos



electorales manifestaron que este movimiento de fecha en nada afectaba, la consecución de los fines del Instituto y la prosecución del proceso electoral que a celebrarse el año siguiente, entonces, sí, sí hay un ahorro, sí se va a generar un ahorro, en este aspecto inclusive por orden alcanzando tal vez, los 15 millones de pesos, que estamos en un nuevo régimen en el que debemos hasta usar la austeridad en el gasto como principio rector de las políticas de gobierno, por supuesto que esto va a permitir que suceda y lo vuelvo a repetir, simple, la simple lógica a cualquier la (sic) da el hecho de que no tener que arrendar inmuebles que son utilizados durante ese tiempo y lo vuelvo a decir, aquí hemos participado como candidatos, como candidatos, como representantes de partidos políticos en órganos electorales y sabemos perfectamente bien que estos meses el movimiento no sucede, entonces, es una de las razones de la pura simple lógica que nos da el análisis de extender este plazo hasta el mes de diciembre, y hay un ahorro y es de pura simple lógica el análisis, es cuanto diputado presidente.

"- **El C. Presidente:** Gracias diputado Juan Manuel Molina, tiene el uso de la voz, me permite, el diputado Gerardo López.

"- **El C. Dip. Gerardo López Montes:** Gracias presidente, voy a ser muy breve y en alusión aquí al compañero Molina quiero comentarle que la iniciativa puede ser excelente, aquí lo que ocurre es el que le violenten los derechos a los diputados, como a su servidor, donde no tuvimos la oportunidad de analizar un dictamen con anticipación para manifestarnos en favor de lo que consideramos correcto para Baja California, si ustedes nos hubieran hecho llegar el dictamen y lo digo por mí, téngalo por seguro que hubiéramos hecho un análisis y el voto se hubiera emitido, en este acto hubiera sido a conciencia, siempre buscando el beneficio de los bajacalifornianos, hablan de un ahorro, suena excelente, pero nos hubieran dado la oportunidad de poder analizar ese dictamen, y es necesario para nosotros poder hacer un análisis jurídico con ello, es todo nada más quería expresar ese de mi parte, gracias.

"- **El C. Presidente:** Diputada ya tiene el uso de la voz.

"- **La C. Dip. Eva María Vásquez Hernández:** Gracias presidente, básicamente se habla de un ahorro de 15 millones de pesos, a mí me gustaría que esto



se hubiera podido acreditarlo (sic) documentalmente en el contenido del cuerpo del dictamen, no tengo esos elementos desafortunadamente, insisto, porque no se tuvo con oportunidad este dictamen, ahora la simple lógica también cualesquiera de interpretaciones a mí me parece que es más trabajo en menos tiempo y por lo tanto ese trabajo se tendrá que hacer contratando un mayor número de personal, evidentemente ante ese supuesto, pues no podría haber ahorro.

"- **El C. Presidente:** Bien, vamos a continuar, perdón, diputado Víctor Navarro tiene el uso de la voz.

"- **El C. Dip. Víctor Hugo Navarro Gutiérrez:** Gracias presidente, con su venia. Los que hemos tenido la oportunidad de trabajar en los órganos electorales sabemos que los tiempos son al principio uno, dos, tercer mes, muy ... con muchas libertades, me tocó trabajar en dos procesos y ver como durante los días no hacíamos absolutamente nada, y lo digo por experiencia, no es ningún chisme, lo viví, y luego cuando se viene la carga de trabajo, todos trabajamos de manera conjunta, creo que sí va haber un ahorro y creo que estamos haciendo bien en este Congreso, es cuanto presidente.

"- **El C. Presidente:** Adelante diputado Molina.

"- **El C. Dip. Juan Manuel Molina García:** Sí, sólo para precisión, mi conocimiento inclusive de la jurisprudencia o tesis que leyó la diputada Eva María Vásquez, en los resolutivos, considerandos y resolutivos de la misma, se estableció para determinar la inconstitucionalidad de esta reforma, que los diputados no habían conocido la iniciativa, en ese caso la iniciativa se presentó el mismo día, en el, en el movimiento del Congreso del Estado y en los servicios que presta la Dirección de Servicios Parlamentarios cuando se presenta una iniciativa por parte de los diputados se sube al portal del Congreso, al que tenemos todos acceso, el contenido de la iniciativa se conoció por todos nosotros y subimos el interés (sic) desde el momento en el que se subió a ese portal, desde ese momento conocemos la iniciativa, el dictamen es otro momento, la jurisprudencia que marca la diputada, de lo que analizó y resolvió al final, es que los diputados no conocían ni la iniciativa, pero como habían resuelto bien, la Suprema Corte de Justicia, a la que cita también la diputada, los documentos que



obran en los sistemas intranet de las dependencias públicas, son hechos notorios para los servidores públicos de esa institución, al caso del Poder Legislativo. Compañeros diputados la iniciativa la tenían ustedes accesible desde el momento de su presentación y con todo respeto lo digo, en el caso específico de la iniciativa, si no la conocían es porque no tuvieron interés en ello, con todo respeto lo digo, porque es accesible para todos nosotros esa es la razón porque en esa jurisprudencia se invalidó esa reforma, no porque se hubiera dispensado el trámite, sino porque los diputados no conocían la iniciativa que se estaba votando, la iniciativa sí se conocía, ahí está y es accesible hasta para el público en general que nos observa, es cuanto diputado presidente.

"- **El C. Presidente:** A ver, ya tuvo intervención dos veces.

"- **La C. Dip. Eva María Vásquez Hernández:** Me da otra oportunidad por favor.

"- **El C. Presidente:** A ver, quien falta nada más para su intervención.

"- **El C. Dip. Gerardo López Montes:** Es correcto, es correcto como lo refiere el compañero diputado Molina, efectivamente la iniciativa, inclusive fueron dos, dos que se presentaron, una el año pasado y otra en el mes de febrero, pero el tema es el dictamen, ya que de acuerdo al trabajo que realiza la Consultoría Jurídica hay modificaciones, entonces nosotros podemos tener empapados de la iniciativa, pero lo cual el dictamen se hacen cambios radicales, como es el caso incluso, el cambio que tiene ese dictamen, entonces es lo que hace falta conocer para poder emitir un voto, nada más quería aclarar esa parte.

"- **El C. Presidente:** De acuerdo diputada.

"- **La C. Dip. Eva María Vásquez Hernández:** Sí, básicamente y lo hago por alusión, se trata, es una referencia esta que estamos manejando obviamente tenemos acceso a la iniciativa, no hacia el dictamen, es un pésimo ejemplo el que estamos enviando a la ciudadanía donde queda por lo demás evidenciado que no somos cuidadosos en los procesos, yo entiendo que para eso se formó y se aprobó una dispensa, pero iniciar una sesión de Pleno con, como fue el día de hoy y apenas veinte minutos, veintitrés minutos, creo que eran cuando



iniciamos de que se había circulado con antelación el dictamen, pues sí nos deja muy mal ante la ciudadanía, yo creo que sí tendríamos que estar buscando dignificar el trabajo de los legisladores de esta Décimo Tercera Legislatura y en su caso mandar el mensaje correcto, son temas muy, muy delicados, que insisto, yo coincido con lo que señala mi compañero diputado Gerardo López, porque en un determinado momento, bueno, ya tendríamos la posibilidad de hacer un razonamiento, algo bien estudiado, de otra forma y salir a poderlo (sic) opinar digamos en una sesión incluso extraordinaria, los tiempos nos dan, no pedimos otra cosa que no sea por lo menos tener la posibilidad de leer lo que vamos a votar."

**g) Votación del dictamen 36.** Al no registrarse más oradores que intervinieran a favor o en contra de la iniciativa, el diputado presidente solicitó a la diputada Secretaria escrutadora sometiera a votación de la asamblea el Dictamen 36, resultando aprobado en votación nominal por **diecisiete votos a favor**, con **cuatro votos en contra** (diputadas Eva María Vázquez Hernández y Loreto Quintero Quintero del PAN, diputados Rodrigo Aníbal Otáñez Licona del Partido de Baja California y Elí Topete Robles de Movimiento Ciudadano) y **dos abstenciones** (diputados David Ruvalcaba López del PRI y Gerardo López Montes del PRD).

**a) Aprobación de los Municipios de Baja California de la reforma a la Constitución Local.** El mismo once de marzo fue notificado a los Municipios de Baja California el dictamen de reforma al artículo 5 de la Constitución Local para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Local.

El Congreso de Baja California realizó el cómputo de la aprobación de la iniciativa por los Ayuntamientos y declaró formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma al artículo 5 de la Constitución Local.

**b) Promulgación y publicación del Decreto No. 52.** A la reforma aprobada correspondió el Decreto No. 52, el cual fue promulgado por el gobernador del Estado de Baja California con el refrendo del secretario de Gobierno, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintisiete de marzo de este año.

**iv) Análisis de los conceptos de invalidez relativos a las irregularidades en el procedimiento legislativo**





**53.** El proyecto presentado a este Alto Tribunal consideraba esencialmente que se violaron los principios de deliberación democrática y de legalidad y que dicha violación era suficiente y tenía un efecto invalidante del procedimiento legislativo del decreto impugnado, al haberse anulado la posibilidad de analizar con la suficiente antelación el contenido del Dictamen 36 que dio origen al Decreto No. 52, por circularse pocos minutos antes de que iniciara la sesión donde había que votarlo, y haberse dispensado su lectura total y su previa circulación al considerarse, sin razones objetivas y suficientes, un asunto de urgente y obvia resolución, en contravención de lo dispuesto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que obliga a que los diputados conozcan el dictamen correspondiente, por lo menos, tres días antes de la discusión ante el Pleno, y en contra de la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

**54.** Para llegar a dicha conclusión, el proyecto partía de la premisa de que una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas o dictámenes de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación, o como cuando se delibera sin que los representantes que conforman las fracciones parlamentarias cuenten con la información que sea relevante y necesaria para poder tomar una decisión informada, así como el tiempo adecuado para analizar las propuestas. Se destacaba que una exigencia esencial del procedimiento legislativo es que respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas representadas, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, se concluía que era necesario que se respetaran los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

**55.** Asimismo, el proyecto presentado al Tribunal Pleno llegaba a la conclusión anterior conforme a la premisa siguiente: si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su 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 de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

**56.** Sin embargo, sometida a votación esta postura de inconstitucionalidad y conforme al análisis de los demás conceptos de invalidez relativos a la invalidez del procedimiento legislativo, sólo se alcanzó una **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, la Ministra Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa, los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo, la Ministra Ríos Farjat y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**57.** En consecuencia, se determinó **desestimar** la acción en este punto al no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria.

## IX. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ RESTANTES

**58.** En atención a los conceptos de invalidez de los partidos políticos, el análisis de la materia de impugnación se hará, en **primer lugar**, sobre el diferimiento del inicio del proceso electoral y de la modificación del inicio de otros plazos previstos en la normativa (artículos 5 de la Constitución Local, 66, 68 y 69 de la Ley Electoral Local y 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local).

**59.** En **segundo lugar**, sobre la introducción del principio de austeridad, como principio rector de los procesos electorales en el Estado de Baja California (artículos 5 de la Constitución Local y 35 de la Ley Electoral Local).

**60.** En **tercer lugar**, sobre la disminución de las remuneraciones de los consejeros del Consejo General del IEEBC y de los Consejos Distritales y la afectación de la autonomía del IEEBC (artículo 97 de la Ley Electoral Local).

**61.** En síntesis, se analizarán los siguientes temas:



Apartado	Temática	Decreto o normas impugnadas de la Ley Electoral
X Tema 1	Modificación del inicio del proceso electoral local y de plazos relacionados con la integración de los Consejos Distritales	Artículos 5 de la Constitución Local; 66, 68 y 69 de la Ley Electoral Local, y 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local
XI Tema 2	La austeridad como principio rector del proceso electoral local	Artículos 5 de la Constitución Local y 35 de la Ley Electoral Local
XII Tema 3	Remuneraciones de los consejeros electorales	Artículo 97 de la Ley Electoral Local

62. Cabe recordar que en materia electoral, las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución General **sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial**, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada.<sup>50</sup>

### X. Tema 1: MODIFICACIÓN DEL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL Y DE PLAZOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DISTRITALES

63. En este apartado debe responderse la siguiente cuestión: **¿resultan inconstitucionales las normas que modificaron el inicio del proceso electoral y diversos plazos para integrar los Consejos Distritales, en contravención**

<sup>50</sup> **Jurisprudencia P.J.J. 97/2009.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1053, «con número de registro digital: 167045» 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)."



**de los principios de legalidad, certeza electoral y supremacía constitucional, del principio democrático, del pacto federal y de los derechos de participación política de los ciudadanos?**

64. Para responder esa cuestión, este Pleno se referirá a la normativa local aplicable relativa a los plazos electorales y al parámetro de control de la regularidad constitucional, para luego aplicarlo al caso concreto.

**Normativa relacionada con las fechas y plazos del proceso electoral local**

65. Los artículos de la normativa electoral del Estado de Baja California cuya constitucionalidad se cuestiona son los siguientes:

***Constitución Local***

"**Artículo 5.** Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

"...

"**El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección.** La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda. ..."

***Ley Electoral Local***

"**Artículo 66.** El Consejo General, designará a los consejeros electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el siguiente procedimiento:

"**I.** En la tercera semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección, emitirá convocatoria pública en la que se establezcan las bases y requisitos para participar garantizando un plazo de treinta días naturales para el registro de aspirantes; ..."

"**Artículo 68.** El Consejo General a más tardar la primera semana del mes de marzo del año de la elección, celebrará sesión a efecto de tomar protesta de



ley correspondiente al consejero presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales, expidiéndose la constancia correspondiente. ..."

**"Artículo 69.** Los Consejos Distritales durante la tercera semana de marzo del año de la elección celebrarán Sesión de Instalación, previa convocatoria de su consejero presidente, con el objeto de preparar el proceso electoral procediendo, previa recepción de las acreditaciones de los consejeros electorales y representantes de partidos políticos, en dicha sesión a: ..."

### ***Ley de Candidaturas Independientes Local***

**"Artículo 9. ...:**

"...

**"III.** Los aspirantes al cargo de diputados por el principio de mayoría relativa ante el secretario ejecutivo del Instituto, y se hará en fórmulas integradas por propietarios y suplentes.

"En las fórmulas y planillas de aspirantes, se deberán observar las reglas de equidad entre mujeres y hombres establecidas en la legislación electoral del Estado. ..."

**"Artículo 11. ...**

"Concluido el plazo para presentar la manifestación de intención, se publicarán en los estrados respectivos, cédula en la que se haga del conocimiento los ciudadanos que adquirieron la calidad de aspirantes a candidatos independientes. ..."

**"Artículo 25. ...**

"El secretario ejecutivo, dentro del plazo señalado en este artículo notificará al aspirante a candidato independiente la determinación con precisión del motivo por el cual los apoyos ciudadanos recabados no fueron computados, debiendo detallar de manera pormenorizada las causas por las que estos fueron



desestimados, en cada caso deberá establecer los datos de identificación del registro considerado deficiente, y en el supuesto de existir duplicidad de firmas, deberá proporcionar los datos de localización necesarios para que le sea posible identificar ambos apoyos, concediéndole un plazo de cuarenta y ocho horas para que manifieste lo que a su derecho corresponda. ..."

**66.** Este Alto Tribunal observa que el Poder Reformador de la Constitución Local modificó, antes de que iniciara el plazo de noventa días contenido en el artículo 105 constitucional, el inicio del proceso electoral de manera que en vez de que comenzara el **segundo domingo del mes de septiembre del año anterior a la elección**, iniciará el **primer domingo del mes de diciembre del año anterior a la elección** (artículo 5 de la Constitución Local). Con motivo de esa reforma, el Congreso Local ajustó diferentes fechas y plazos, a saber:

- Se postergó el plazo para enviar la convocatoria pública de consejeros distritales para hacerla la **tercera semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección**, cuando originalmente se hacía en la **tercera semana del mes de octubre del año anterior al de la elección** (artículo 66 de la Ley Electoral Local);

- Se pospuso el plazo para tomar la protesta del consejero presidente de los Consejos Distritales para hacerla la **primera semana del mes de marzo del año de la elección**, cuando originalmente se hacía el **veintidós de diciembre del año anterior a la jornada electoral** (artículo 68 de la Ley Electoral Local);

- Se difirió la fecha para llevar a cabo la sesión de instalación de los Consejos Distritales para hacerla la **tercera semana del mes de marzo del año de la elección**, cuando originalmente se hacía en la **primera semana del mes de enero del año de la elección** (artículo 69 de la Ley Electoral Local);

**67.** Por otra parte, este Pleno advierte que se reformaron los artículos 9, 11 y 25 de la Ley de Candidaturas Independientes Local. Sin embargo, no se aprecia que se haya modificado plazo o fecha alguna, sino que dichos preceptos se ajustaron con motivo del cambio de fechas en la integración de los Consejos Distritales. En este sentido, los plazos se modificaron como sigue:



Concepto	Plazo o fecha anterior	Plazo o fecha vigente
Inicio del proceso electoral	13 de septiembre de 2020	6 de diciembre de 2020
Convocatoria pública de consejeros distritales	12 al 18 de octubre de 2020	14 al 20 de diciembre de 2020
Toma de protesta del consejero presidente de los Consejos Distritales	22 de diciembre de 2020	1 al 7 de marzo de 2021
Sesión de instalación de los Consejos Distritales	1 al 10 de enero de 2020	15 al 21 de marzo de 2020

**68.** Con motivo de la modificación del inicio del proceso electoral y de los plazos para integrar Consejos Distritales, los accionantes alegaron la violación a los artículos 41 y 116 (legalidad y certeza en materia electoral), 133 (supremacía constitucional), 39 y 40 (principio democrático), 40, 41 y 116 (pacto federal), 35 (derechos de participación política de los ciudadanos, aspirantes a candidatos independientes, mexicanos en el extranjero y de personas indígenas) de la Constitución General, en relación con los artículos 2 constitucional (derechos indígenas) y 23 de la Convención Americana (derechos de participación política de las personas antes referidas).

**69.** Ahora bien, antes de analizar en lo particular las violaciones alegadas por los partidos políticos, este Pleno precisará algunos plazos y fechas previstas en la normativa local que son relevantes para el presente asunto.

**70.** El artículo 9 de la Ley de Candidaturas Independientes Local<sup>51</sup> prevé que la **manifestación de la intención de postular una candidatura independiente** a un cargo de elección popular se realizará **a partir del día siguiente al**

<sup>51</sup> **Artículo 9.** Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del instituto por escrito, en el formato que éste determine.

"La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al que se emita la Convocatoria y hasta un día antes de que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

"I. Los aspirantes al cargo de gobernador del Estado, ante el secretario ejecutivo del Instituto.



**que se emita la convocatoria y hasta un día antes de que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente**, y el artículo 8, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes<sup>52</sup> Local dispone que la convocado-

"II. Los aspirantes al cargo de municipales, ante el secretario ejecutivo del Instituto, y se hará por planillas completas integradas por propietarios y suplentes del mismo género, de los cargos de presidente municipal, síndico procurador y regidores, estos últimos por orden de prelación. Los aspirantes a candidatos independientes sólo podrán participar en un proceso de selección de candidaturas independientes a cargos de elección popular.

"En caso de que un mismo ciudadano presente más de una manifestación de intención para participar en el proceso de selección de candidaturas independientes a cargos de elección popular, la Secretaría Ejecutiva del Instituto le requerirá dentro de las veinticuatro horas siguientes para que informe por escrito en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas, la manifestación de intención que prevalece, apercibiéndole que, en caso de no hacerlo, se entenderá que elige la primera presentada.

"III. Los aspirantes al cargo de diputados por el principio de mayoría relativa ante el secretario ejecutivo del Instituto, y se hará en fórmulas integradas por propietarios y suplentes.

"En las fórmulas y planillas de aspirantes, se deberán observar las reglas de equidad entre mujeres y hombres establecidas en la legislación electoral del Estado."

<sup>52</sup> **Artículo 8.** El proceso de selección de candidatos independientes, inicia con la convocatoria que emite el Consejo General, dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes.

"La convocatoria deberá ser emitida:

"I. A más tardar el primer domingo del mes de enero del año de la elección, cuando se celebren elecciones para municipales y diputados, y

"II. A más tardar el primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección, cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados.

"Esta convocatoria deberá contener como mínimo, lo siguiente:

"a) La fecha de expedición y el órgano que la emite.

"b) Los cargos de elección popular a los que pueden aspirar los ciudadanos interesados;

"c) Los requisitos de elegibilidad y demás requisitos que deberán cumplir los aspirantes;

"d) La documentación comprobatoria requerida;

"e) El calendario que establezca las fechas, horarios y domicilio donde deberán presentarse las solicitudes de registro;

"f) La forma en que habrán de presentarse las solicitudes de registro y los documentos que habrán de acompañarlas;

"g) Los formatos necesarios para llevar a cabo el registro correspondiente;

"h) Los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente;

"i) El porcentaje y requisitos a observarse en la obtención del apoyo ciudadano que deberán recabar los aspirantes, conforme a la elección que corresponda;

"j) Los topes de gastos que podrán erogar;

"k) Los mecanismos que deberán implementar el instituto para la recepción de las solicitudes de registros; así como para el cómputo y la validación del apoyo ciudadano.

"l) La fecha en que la autoridad deberá resolver el registro de las candidaturas.

"El Instituto Estatal dará amplia difusión a la convocatoria, debiendo publicarla por lo menos en el Periódico Oficial del Estado, y en un diario de mayor circulación en el Estado y de cada Municipio, así como en la página electrónica del Instituto."





ria deberá emitirse a más tardar **el primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección**, cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados.

71. A su vez, el artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes<sup>53</sup> Local dispone que el **periodo para recabar el apoyo ciudadano** cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados, se realizará en los siguientes plazos:

**a) Del dieciséis de diciembre del año** anterior a la elección hasta el catorce de febrero del año siguiente, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de gobernador del Estado;

**b) Del primero de enero** hasta el catorce de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de municipales; y,

<sup>53</sup> **Artículo 12.** La etapa de obtención del apoyo ciudadano, en que los ciudadanos con calidad de aspirantes a candidatos independientes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña, se sujetará a:

"I. Cuando se celebren elecciones para municipales y diputados, la obtención del apoyo ciudadano, se realizará en los siguientes plazos:

**"a)** Del 17 de enero hasta el 1 de marzo del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de municipales, y

**"b)** Del 31 de enero hasta el 1 de marzo del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de diputados.

"II. Cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados, la obtención del apoyo ciudadano, se realizará en los siguientes plazos:

**"a)** Del 16 de diciembre del año anterior a la elección hasta el 14 de febrero del año siguiente, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de gobernador del Estado;

**"b)** Del 1 de enero hasta el 14 de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de municipales, y

**"c)** Del 16 de enero hasta el 14 de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de diputados.

"III. Solamente podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano, quienes tengan reconocida la calidad de aspirante en términos de la presente ley.

"IV. Las manifestaciones de apoyo deberán contenerse en los formatos que autorice el Instituto y que se denominarán 'cédula de respaldo', la cual deberá contener los datos de identificación del aspirante a la candidatura de que se trate, los espacios suficientes para el llenado de los datos de los ciudadanos que manifiesten su apoyo, entre otros: nombre completo, clave de elector, número de la credencial de elector, firma o huella respectiva y los demás que determine la autoridad."



c) Del **dieciséis de enero** hasta el catorce de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de diputados.

**72.** Finalmente, el artículo 113 de la Ley Electoral Local,<sup>54</sup> prevé que la **precampaña** inicie el **veintidós de enero del año de la elección**, cuando se celebren elecciones para elegir gobernador del Estado, diputados y municipales como sucede en el próximo proceso electoral, y dispone que todas las precampañas deberán concluir, a más tardar, **un día antes del inicio del periodo de la solicitud de registro de candidatos.**

**73.** A continuación, en el siguiente cuadro se precisan los plazos y fechas relevantes conforme a la normativa vigente relacionados con la etapa de preparación de la elección,<sup>55</sup> incluyendo lo regulado por las normas impugnadas por los accionantes:

Etapa	Inicio	Concluye
Proceso electoral	Inicia el <b>6 de diciembre de 2020</b>  (artículos 5 de la Constitución Local y 104 de la Ley Electoral Local)	Una vez entregadas las constancias de asignación de representación proporcional correspondientes (artículo 104 de la Ley Electoral Local) <sup>56</sup>

<sup>54</sup> **Artículo 113.** Las precampañas electorales iniciarán:

"I. Cuando se celebren elecciones para elegir gobernador del Estado, diputados y municipales, el día veintidós de enero del año de la elección, y

"II. Cuando se celebren elecciones para elegir sólo diputados al Congreso del Estado y municipales a los Ayuntamientos, el día dos de marzo del año de la elección.

"Todas las precampañas deberán concluir, a más tardar, un día antes del inicio del periodo de la solicitud de registro de candidatos."

<sup>55</sup> **Artículo 105.** La preparación de la elección, se inicia con la sesión pública que celebre el Consejo General para declarar el inicio formal del proceso electoral, y concluye al iniciarse la jornada electoral."

<sup>56</sup> **Artículo 104.** El proceso electoral se inicia con la sesión pública que celebre el Consejo General, en los términos del artículo 43 de esta ley, y concluye una vez entregadas las constancias de asignación de representación proporcional correspondientes.

"El proceso electoral, para los efectos de esta ley, comprende las etapas siguientes:

"I. Preparación de la elección;

"II. Jornada electoral;

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y municipales, y

"IV. Dictamen y declaración de validez de la elección de gobernador."



<p><b>Manifestación de intención de aspirantes a candidatos independientes</b></p>	<p><b>Hasta el 6 de diciembre de 2020</b>  (artículo 8 de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>	<p><b>Hasta el 15 de diciembre de 2020</b> (gobernador)  <b>Hasta 31 de diciembre de 2020</b> (Municipios) (sic)  <b>Hasta el 15 de enero de 2020</b> (Diputados)  (artículo 9 de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>
<p><b>Determinación de los montos de los topes de gastos de precampaña</b></p>	<p><b>A más tardar el 15 de diciembre de 2020</b>  (artículo 125 de la Ley Electoral Local)</p>	<p>N/A</p>
<p><b>Apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes (gobernador)</b></p>	<p><b>16 de diciembre de 2020</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>	<p><b>14 de febrero de 2021</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>
<p><b>Apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes (Municipios)</b></p>	<p><b>1 de enero de 2021</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>	<p><b>14 de febrero de 2021)</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>
<p><b>Apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes (diputados)</b></p>	<p><b>16 de enero de 2021</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>	<p><b>14 de febrero de 2021</b>  (artículo 12, fracción II, de la Ley de Candidaturas Independientes Local)</p>
<p><b>Precampaña</b></p>	<p><b>22 de enero de 2021</b>  (artículo 113 de la Ley Electoral Local)</p>	<p><b>Un día antes del inicio del periodo de la solicitud de registro de candidatos</b>  (artículos 113 y 144 de la Ley Electoral Local)</p>



74. Precisado el marco normativo local, se definirá el parámetro de regularidad constitucional y, posteriormente, se analizarán las violaciones alegadas por los accionantes conforme a éste.

### Parámetro de regularidad constitucional, precedentes aplicables

75. De acuerdo con la reforma constitucional político-electoral de dos mil catorce el nuevo Sistema Nacional Electoral tuvo dentro de sus propósitos establecer un esquema de competencias entre el INE y los OPLS para que colaboren con efectividad y eficacia, así como estandarizar a nivel nacional de requisitos, procedimientos y plazos de manera que la organización electoral atienda a estándares de calidad homogéneos.

76. Esas finalidades pueden advertirse en el dictamen de la reforma constitucional de dos mil catorce de las Comisiones Unidas del Senado, donde se advirtió que "... se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas", así como en el dictamen de las Comisiones Unidas del Senado al reformar la LEGIPE donde se señala que se buscó "... la unificación del marco jurídico para estandarizar a nivel nacional los requisitos, procedimientos y plazos que deben atenderse, además de que facilitará su instrumentación y aplicación al instituto y a los organismos públicos locales electorales ..."

77. Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, incisos a), j) y n) de la Constitución General,<sup>57</sup> **estableció una fecha única para la celebración de las jornadas electorales, así como periodos homogéneos de duración de campañas y precampañas y las bases para la estandarización de los calendarios elec-**

<sup>57</sup> **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:



**torales** tendentes a facilitar el desarrollo de las actividades propias de la función electoral, conforme a los principios rectores de la materia electoral como lo son, entre otros, el de legalidad y el de certeza.

78. Asimismo, como lo ha sostenido este Pleno de la Suprema Corte, las Legislaturas de los Estados cuentan con plena autonomía para establecer los parámetros de duración en los procesos electorales locales, por ejemplo, de las precampañas de los procesos electorales locales, así como de los periodos para recabar apoyo ciudadano para quienes aspiren a una candidatura independiente o para el registro de candidatos(as), siempre y cuando se ajusten a las bases previstas en la Constitución General.<sup>58</sup>

79. En efecto, como se implicó en la **acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada** y se señaló expresamente en la **acción de inconstitucionalidad 142/2017**,<sup>59</sup> se estima que los Estados de la República tienen libertad configuradora para regular las fechas y etapas de sus procesos electorales. Primero, porque el inciso j) de la Base IV del artículo 116 constitucional

"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; ...

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; ...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales."

<sup>58</sup> Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas** se concluyó que "... si el párrafo tercero del inciso D, de la fracción II del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas respeta los plazos previstos en la Constitución Federal para la duración de las campañas electorales locales, se concluye que es constitucional", lo que resalta las facultades que tienen las entidades federativas al respecto. Resuelta el 10 de septiembre de 2015 por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>59</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2017. Aprobada por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.



expresamente señala que es obligación de los Estados fijar las reglas para las precampañas y las campañas y, segundo, porque en los incisos a) y n) de esa misma base IV únicamente se dispone que es una obligación de las entidades federativas garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio del año que corresponda (aunque se prevé una excepción para los Estados cuyos comicios se lleven a cabo el mismo año de la elección federal, pero las jornadas electivas deban realizarse en fechas distintas), y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal.

**80.** Por ello, es criterio de esta Corte que toda vez que la Ley Suprema sólo vincula expresamente a las entidades federativas a observar los dos lineamientos antes aludidos en los términos precisados, no se les constriñe a fijar una fecha única y común en relación con el inicio del proceso electoral y tampoco respecto de sus etapas, debe concluirse que cuentan con libertad configuradora al respecto, siempre que se respeten los principios que rigen en la materia.

**81.** En efecto, como se señaló en la **acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas**,<sup>60</sup> la libertad configuradora de los legisladores no significa que estén en completa libertad de elegir, por ejemplo, cualquier fecha para el inicio del proceso electoral, y que el cambio de esa fecha sea siempre y en todos los casos constitucional. Al final, **tiene que haber congruencia entre el momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral**; por ejemplo, si la nueva fecha implica que no se puedan cumplir ciertos actos o, peor aún, hace inoperante a todo el proceso electoral, es evidente que la reforma será inconstitucional.

**82.** Asimismo, tiene que haber **cierta razonabilidad**. En efecto, puede haber situaciones que afecten la constitucionalidad de este tipo de disposiciones o los derechos de las personas; no obstante, se estima que la mejor manera de lidiar con ellas es a partir de un análisis del caso concreto y no con reglas tajantes.

<sup>60</sup> Resuelta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. El cambio de criterio que se discute en este punto fue aprobado por una mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la votación previa, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán obligado por la votación previa y presidente Aguilar Morales. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



### Examen de regularidad de las normas reclamadas

**83.** A continuación, se analizarán las violaciones o irregularidades que fueron alegadas por los accionantes agrupándolas como sigue:

i) Violaciones relacionadas con la integración de los Consejos Distritales y su consecuencia en los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales, la ubicación de casillas, el funcionamiento de la Oficialía Electoral y los trabajos concernientes al PREP;

ii) Afectación a las funciones y autonomía del IEEBC;

iii) Afectación a los derechos de participación política de las comunidades o personas indígenas y de los mexicanos que votan en el extranjero;

iv) Violaciones a los derechos de participación política de los aspirantes a candidatos independientes.

**84.** El Tribunal Pleno considera que los conceptos de invalidez agrupados en los primeros tres apartados resultan **infundados** conforme a las siguientes consideraciones.

***1. Violaciones relacionadas con la integración de los Consejos Distritales y su consecuencia en los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales, la ubicación de casillas, el funcionamiento de la Oficialía Electoral y los trabajos concernientes al PREP***

**85.** Los accionantes alegaron que la modificación del inicio proceso electoral y, por consiguiente, de los plazos para la integración de los Consejos Distritales violan los principios de **legalidad, certeza** y, en consecuencia, el de **supremacía constitucional**, por las consecuencias que ello ocasiona.

**86.** Esencialmente consideran que, al no estar integrados los Consejos Distritales a tiempo, sino hasta el mes de marzo, ello provoca que se afecten los trabajos concernientes al PREP, los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales o la ubicación de casillas. Este Pleno considera que ello es **infundado**.



87. Conforme a la Constitución General los congresos locales están facultados para modificar el inicio del proceso electoral y los plazos previstos para los procesos electorales locales, siempre que cumplan con las bases y principios constitucionales.

88. Como se aprecia, la Constitución General no establece algún parámetro específico a seguir por parte de las Legislaturas Estatales en cuanto al señalamiento de fechas para el inicio de los procesos electorales, de manera que el legislador local cuenta con amplia libertad de configuración, dado que no existe un parámetro constitucional que lo vincule a regularlo de una manera u otra. Ahora bien, esos cambios **no pueden llegar al grado de ser arbitrarios o irrazonables**.

89. Partiendo de ello, la modificación de las fechas o plazos para enviar la convocatoria pública de consejeros distritales, tomar la protesta del consejero presidente de los Consejos Distritales y llevar a cabo la sesión de instalación de los Consejos Distritales, **en sí misma**, no viola el **principio de legalidad**, ya que, como se advirtió, las Legislaturas Locales cuentan con amplia libertad de configuración para ello, siempre que cumplan con las bases y principios constitucionales, y esos cambios de fechas o plazos sean razonables de manera que las autoridades electorales estén en condiciones de cumplir sus funciones y no se afecten los derechos de los ciudadanos.

90. También resultan infundados los conceptos de invalidez orientados a demostrar o evidenciar una supuesta violación al **principio de certeza electoral**, ya que, conforme a los artículos de la Constitución Local y de la Ley Electoral Local, se tiene certeza de cuándo se desarrollará el inicio del proceso electoral y de las fechas o plazos para enviar la convocatoria pública de consejeros distritales, tomar la protesta del consejero presidente de los Consejos Distritales y llevar a cabo la sesión de instalación de los Consejos Distritales, mismas que se modificaron precisamente con motivo de la modificación del inicio del proceso electoral.

91. En este sentido, el hecho de que se hayan acertado algunos plazos con motivo de la reforma, no vulnera, **en sí mismo**, la Constitución General que otorga libertad de configuración a las Legislaturas, además de que, en princi-





pio, no se evidencia una violación a los principios que rigen el proceso electoral ni el principio democrático o el pacto federal, de manera que las modificaciones se estimen irrazonables. Lo anterior, debido a que el marco normativo contempla todas y cada una de las etapas para asegurar que la designación de los consejeros distritales se ajuste a los principios de legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad.

**92.** Además, este Pleno considera que gran parte de los conceptos de invalidez de los partidos políticos se basan en **situaciones hipotéticas o fácticas que no son susceptibles de controlarse judicialmente de manera abstracta**, como lo son las posibles consecuencias de haberse reducido los plazos para integración de los consejos distritales, sin que pueda concluirse o derivarse de lo alegado o, en todo caso, del propio contenido normativo de las disposiciones impugnadas, que se afecten de forma evidente los principios rectores de los procesos electorales.

**93.** En efecto, los accionantes sin ofrecer mayor argumentación parten de la premisa de que, al modificarse los plazos de integración de los Consejos Distritales, se podrían afectar los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales, la ubicación de casillas, la función de la Oficialía Electoral o los trabajos concernientes al PREP.

**94.** Este Pleno advierte que dichas afirmaciones se basan en situaciones hipotéticas o fácticas que no son susceptibles de controlarse judicialmente de manera abstracta, sin que se evidencie que los cambios de los plazos de integración de los Consejos Distritales hayan introducido una modificación irrazonable que afecte derechos de terceros.

**95.** En relación con la posible incidencia en los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales y en la ubicación de casillas derivado del desfase entre los procesos federales y estatales concurrentes, no se aprecia que la modificación del inicio del proceso electoral o de los plazos para la integración de los Consejos Distritales tenga un impacto desproporcionado que provoque una imposibilidad evidente de que dichas actividades se lleven a cabo adecuadamente y en coordinación entre el IECEB y el INE (incluso creándose un desfase en los actos de preparación de la elección).



**96.** Respecto al PREP, el artículo 338, párrafo 3, del Reglamento de Elecciones<sup>61</sup> del INE dispone que el INE y los OPLS, en el ámbito de sus competencias, deberán acordar la designación o ratificación de la instancia interna responsable de coordinar el desarrollo de las actividades del PREP, **por lo menos nueve meses antes al día de la jornada electoral**. Por otra parte, el artículo 340, párrafo 1, de dicho ordenamiento<sup>62</sup> prevé que el INE y cada OPL deberán integrar, en el ámbito de su competencia, **a más tardar siete meses antes de la fecha de la jornada electoral respectiva**, un Comité Técnico Asesor que brinde asesoría técnica en materia del PREP.

**97.** Si bien dichas disposiciones prevén esos plazos para realizar esas actividades y estar relacionadas con el proceso electoral que va a iniciar, las mismas no deben empezar a ser cumplidas, en este caso por el IEEBC, una vez que inicie el proceso electoral, sino que pueden cumplirse antes de que éste inicie al ser parte de sus facultades ordinarias, por lo que este Alto Tribunal no aprecia en qué medida la modificación de la fecha de inicio del proceso electoral afecte el cumplimiento de dichas actividades.

**98.** En este sentido, se concluye que resultan **infundados** los conceptos de invalidez relacionados con la tardía integración de los Consejos Distritales y sus supuestos efectos en los procesos de capacitación de funcionarios de casilla o de observadores electorales, en la ubicación de casillas, la función de la Oficialía Electoral o en los trabajos concernientes al PREP, sin que se violen los principios de legalidad, certeza y, por consiguiente, la supremacía constitucional.

---

<sup>61</sup> "Artículo 338.

"

...

"3. El instituto y los OPL, en el ámbito de sus competencias, deberán acordar la designación o ratificación de la instancia interna responsable de coordinar el desarrollo de las actividades del PREP, por lo menos nueve meses antes al día de la jornada electoral. ..."

<sup>62</sup> "Artículo 340.

"1. El instituto y cada OPL deberán integrar, en el ámbito de su competencia, a más tardar siete meses antes de la fecha de la jornada electoral respectiva, un Comité Técnico Asesor que brinde asesoría técnica en materia del PREP, cuyos miembros serán designados por el Consejo General o el Órgano Superior de Dirección, según corresponda. En aquellos casos en los que el instituto sea el responsable de implementar dos o más PREP, podrá integrar un solo COTAPREP."



## **2. Afectación a las funciones y autonomía del IEEBC**

**99.** Movimiento Ciudadano afirma que, al acortarse los tiempos del proceso electoral se pone en entredicho la tarea del IEEBC consistente en organizar los procesos de renovación del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

**100.** Esta Suprema Corte tampoco aprecia que con la modificación del inicio del proceso electoral y la modificación de los plazos y fechas relativas a la integración de los Consejos Distritales se afecte necesariamente la autonomía o el ejercicio de las funciones electorales del IEEBC, ya que, como se advirtió, las modificaciones no fueron irrazonables y no se advierte alguna situación derivada del contenido de las normas que obligue a presumir que se comprometerá el debido ejercicio de las funciones de los consejeros y del IEEBC. En este sentido, también se estiman **infundados** los conceptos de invalidez.

## **3. Afectación a los derechos de participación política de las comunidades o personas indígenas y de los mexicanos que votan en el extranjero**

**101.** Movimiento Ciudadano alegó que si los Consejos Distritales no se instalaban previamente se impondrían cargas excesivas a los ciudadanos que optaran por las candidaturas indígenas, sumado a las distancias geográficas y en algunos casos el difícil acceso a la capital del Estado sede del IEEBC, y que al acortarse los periodos electorales se impediría el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente **SUP-REC-28/2019**, al no contar el IEEBC con tiempo suficiente para desarrollar acciones afirmativas para candidatos indígenas. Por otra parte, el mismo partido político afirmó que se afectaría la posibilidad de realizarse los preparativos del voto de los mexicanos que vivan en el extranjero.

**102.** Al respecto, este Pleno no advierte que se afecten los derechos de participación política de las comunidades o personas indígenas, ya que Movimiento Ciudadano no expone razones que evidencien una afectación a sus derechos derivada del contenido normativo de las normas impugnadas, ni se advierte que del contenido de dichas normas se estén regulando cuestiones que debieran haberles sido consultadas previamente por ser susceptibles de afectar directamente o indirectamente sus intereses, costumbres o sistemas nor-



mativos. Los argumentos del partido político se basan en premisas fácticas subjetivas o hipotéticas que podrían ocurrir o no y que no son susceptibles de controlarse de manera abstracta.

**103.** Respecto al argumento de que la modificación del inicio del proceso electoral y de los plazos relativos a la integración de los Consejos Distritales impiden o dificultan el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente **SUP-REC-28/2019**,<sup>63</sup> al no contar el IEEBC con tiempo suficiente para desarrollar acciones afirmativas para candidatos indígenas, no puede constituir una razón para que este Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad de dichas normas, ya que ello dependerá de la efectividad con la que las autoridades electorales locales cumplan con lo ordenado por los tribunales electorales.

**104.** Respecto al argumento relativo a las posibles afectaciones al derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, tampoco le asiste la razón al Partido de Baja California, ya que el registro y preparación técnica de las condiciones para que los mexicanos que viven en el extranjero puedan votar en las elecciones es competencia exclusiva del Registro Federal de Electores que conduce el INE,<sup>64</sup> sin que se advierta que con la reforma se invadieron las facultades de dicho Instituto, además de que las reformas cuestionadas no prevén ninguna norma que regule las condiciones para que los mexicanos en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar.

**105.** En este sentido, se concluye que resultan **infundados** estos conceptos de invalidez, sin que se evidencie alguna afectación a los derechos de participación política de las comunidades y personas indígenas o de los ciudadanos mexicanos en el extranjero contenidos en los artículos 35 de la Constitución General y 23 de la Convención Americana.

<sup>63</sup> Dictada el 20 de febrero de 2020, por mayoría de 6 votos en relación con el punto tercero, que vinculó al IEEBC para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso Local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable.

<sup>64</sup> Véanse los *Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2020.



#### **4. Violaciones a los derechos de participación política de los aspirantes a candidatos independientes**

**106.** Se alega esencialmente que, con motivo de la modificación del inicio del proceso electoral y para que coincida dicha fecha con la diversa para emitir la convocatoria dirigida a aspirantes a candidatos independientes conforme a la legislación local, se acortaron los tiempos de manera desproporcionada para que las personas interesadas estén en condiciones razonables de cumplir los requisitos para acceder a esas candidaturas, en contravención de sus derechos de participación política contenidos en los artículos 35 de la Constitución General y 23 de la Convención Americana.

**107.** Respecto a ello, este Alto Tribunal considera que los conceptos de invalidez resultan **infundados**, ya que la modificación del inicio del proceso electoral prevista en el artículo 5 de la Constitución Local no impacta de manera desproporcionada o irrazonable en el plazo que tendrían los aspirantes a candidatos independientes en el Estado de Baja California para poder presentar su manifestación de intención ante el secretario ejecutivo del IEEBC y competir **por el cargo de gobernador del Estado**.

**108.** Conforme a la legislación local, los aspirantes a candidatos independientes deben presentar, en principio, su manifestación de intención por el cargo de gobernador del Estado entre el día siguiente al que el IEEBC emita la convocatoria correspondiente y hasta un día antes de que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, es decir, el **quince de diciembre de dos mil veinte**.

**109.** Lo anterior significa que, en principio, los aspirantes a candidatos independientes que desearan competir por el **cargo de gobernador del Estado** tendrían **diez días –contando el día en que inicia el proceso electoral–** para presentar su manifestación de intención y todos los requisitos y documentación a que se refiere el artículo 10 de la Ley de Candidaturas Independientes Local,<sup>65</sup>

<sup>65</sup> **Artículo 10.** Con la manifestación de intención, el ciudadano que pretenda postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberá:



ya que conforme a la normativa tendrían del **seis al quince de diciembre de dos mil veinte** para cumplir con ello, ya que **el proceso electoral iniciaría el seis de diciembre del presente año.**

**110.** Por otra parte, los aspirantes a candidatos independientes para los cargos de municipales o diputados de mayoría relativa, tendrían **veintiséis y cuarenta y un días respectivamente**, contando el día de inicio del proceso electoral, para presentar su manifestación de intención y cumplir con los requisitos.

**111.** Además, pese a que la convocatoria para que los aspirantes a candidatos independientes presenten su manifestación de intención **sea un acto preparativo del proceso electoral**,<sup>66</sup> ello no impide que el Consejo General del

---

"I. Presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil;

"II. Acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente, y

"III. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Municipio sede de la autoridad electoral donde presente la manifestación de intención respectiva, en caso contrario serán notificados por estrados.

"La persona moral a la que se refiere la fracción I deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

"En caso de que la manifestación se presente el último día del vencimiento de los plazos a que se refiere el artículo anterior, y la autoridad ante la que se presente la manifestación de intención detectasen algún error u omisión, lo notificará de inmediato al solicitante para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de la notificación, subsane el o los requisitos omitidos."

#### <sup>66</sup> **Ley Electoral Local**

"**Artículo 103.** El proceso electoral, es el conjunto de actos ordenados por la Constitución del Estado y esta ley, realizados por los órganos y las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos. ..."

"**Artículo 104.** El proceso electoral se inicia con la sesión pública que celebre el Consejo General, en los términos del artículo 43 de esta ley, y concluye una vez entregadas las constancias de asignación de representación proporcional correspondientes. El proceso electoral, para los efectos de esta ley, comprende las etapas siguientes:

"I. Preparación de la elección;

"II. Jornada electoral;

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y municipales, y

"IV. Dictamen y declaración de validez de la elección de gobernador."



IEEBC pueda elaborar previamente el proyecto de convocatoria a efecto de aprobarlo en la sesión en que se declare el inicio formal del proceso electoral.

**112.** Este Alto Tribunal considera que los plazos concedidos por la normativa local son suficientes para que los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de gobernador del Estado estén en condiciones de acreditar la creación de la persona moral constituida en asociación civil o su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria abierta a nombre de la persona moral, sin que ello afecte los derechos de participación política de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de gobernador del Estado.

**113.** Finalmente, hay que tener en cuenta que lo que debe acreditarse por los aspirantes a candidatos independientes durante los plazos es el cumplimiento de los requisitos administrativos previstos en el artículo 10 de la Ley de Candidaturas Independientes Local, sin que en dichos plazos deban, por ejemplo, cumplir con el deber de recabar el apoyo ciudadano para los cargos de elección popular por los que deseen competir cuyos plazos no fueron reformados.

**114.** Por las razones anteriores, al no haberse limitado irrazonablemente los días para que se presenten las manifestaciones de intención y se cumplan los respectivos requisitos, no se afectan las posibilidades reales para que las personas que quieran aspirar por una candidatura independiente a un cargo de elección popular tengan certeza y un acceso efectivo para ejercer sus derechos participación política.

---

**"Artículo 105.** La preparación de la elección, se inicia con la sesión pública que celebre el Consejo General para declarar el inicio formal del proceso electoral, y concluye al iniciarse la jornada electoral."

**Ley de Candidaturas Independientes Local**

**"Artículo 7.** El proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes: La elección de candidatos independientes a contender en el proceso electoral, se realizará mediante proceso de selección de candidaturas independientes, que comprende las etapas siguientes:

**"I.** De la convocatoria;

**"II.** De los actos previos al registro de candidatos independientes;

**"III.** De la obtención del apoyo ciudadano y resultados, y

**"IV.** Del registro de candidatos independientes."



115. En este sentido, esta Suprema Corte estima que los conceptos de invalidez de los partidos políticos son **infundados**, resultando **válida la porción normativa del artículo 5 de la Constitución Local** que regula el nuevo inicio del proceso electoral.

## **XI. Tema 2: LA AUSTERIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL**

116. En este apartado debe responderse la siguiente cuestión: **¿introducir el concepto de "austeridad" como principio rector de los procesos y funciones electorales locales resulta inconstitucional?**

117. Conforme a las disposiciones impugnadas, este Pleno observa que el legislador local introdujo en los artículo 5 de la Constitución Local y 35 de la Ley Electoral Local el concepto de "austeridad" dentro de los principios rectores de los procesos electorales locales, como lo son los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

### ***Constitución Local***

#### **"Artículo 5. ...**

"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.**"

### ***Ley Electoral Local***

#### **"Artículo 35. Son fines del Instituto Estatal:**

"...





"Las actividades del Instituto Estatal Electoral, se registrarán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad **y austeridad**. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral conforme lo establecido en (sic) ley general y el estatuto que apruebe el Instituto Nacional. ..."

**118.** Al respecto, se alegó la violación a los artículos 41, 116, fracción IV, inciso b), 133 y 134 constitucionales, debido a que estiman, esencialmente, que el concepto de austeridad no puede considerarse un principio rector de la función electoral.

**119.** Dado que en el **apartado VI**, este Tribunal Pleno sobreseyó en relación con el artículo 35 de la Ley Electoral Local, sólo se analizarán los conceptos de invalidez respecto al artículo 5 de la Constitución Local, los cuales resultan **infundados** como a continuación se justificará.

### **Parámetro de regularidad constitucional y precedentes aplicables**

#### *Principios que rigen la función electoral*

**120.** Desde la **acción de inconstitucionalidad 19/2005**,<sup>67</sup> este Pleno sostuvo que la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General establece que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de **legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia**. Asimismo, se señaló que las autoridades electorales deberán gozar de **autonomía** en su funcionamiento e **independencia** en sus decisiones.

**121.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que en materia electoral el **principio de legalidad** significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposi-

<sup>67</sup> Véase la **jurisprudencia P./J. 144/2005**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, «con número de registro digital: 176707» de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."



ciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

**122.** Asimismo, se consideró que el **principio de imparcialidad** consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

**123.** También, se sostuvo que el **principio de certeza** 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.

**124.** Finalmente, se concluyó que los principios de **autonomía en el funcionamiento e independencia** en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella 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 indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

**125.** Actualmente, dichos principios se contienen en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General que dispone expresamente desde dos mil catorce que **"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"**.<sup>68</sup>

**126.** Dichos principios también se contienen en el artículo 41, fracción V, apartado A, constitucional que dispone que, en el ejercicio de esta función es-

<sup>68</sup> **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.



tatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores del INE.<sup>69</sup>

127. Por otra parte, los artículos 30,<sup>70</sup> 35<sup>71</sup> y 98<sup>72</sup> de la LEGIPE, que también debe considerarse parámetro de validez en materia electoral como lo dispone

"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:

"...

"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; ..."

<sup>69</sup> "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La 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 equivalentes 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:

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, 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."

<sup>70</sup> "Artículo 30.

"...

"2. Todas las actividades del instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género. ..."

<sup>71</sup> "Artículo 35.

"1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género."

<sup>72</sup> "Artículo 98.



el propio artículo 116, fracción IV, disponen que las funciones se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, incluyendo también el principio de paridad y la perspectiva de género.

**128.** Este Pleno observa que ni en la Constitución General ni en la LEGIPE se incluye expresamente el concepto de austeridad, como tampoco que se haya incluido como principio rector de las funciones electorales.

### *Principios que rigen el gasto público*

**129.** Respecto del gasto público, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben administrarse con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

**130.** Al respecto, desde que se resolvió la **controversia constitucional 55/2008**, por la Primera Sala de este Alto Tribunal<sup>73</sup> se determinó que el artículo 126 de la Constitución General en relación con el diverso artículo 134 protegen los principios de eficiencia, eficacia, de economía, transparencia y honradez del gasto público, en tanto impide la realización de pagos arbitrarios, al prohibir a las instituciones hacer gastos que no estén programados en el presupuesto de egresos o previstos en ley posterior. Lo anterior, en conexión con un sistema de responsabilidades de los servidores públicos consagrado en los artículos 109 a 113 de la Norma Fundamental.

---

"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. ..."

<sup>73</sup> Resuelta el 3 de diciembre de 2008, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formularía voto particular.



**131.** Asimismo, en dicha controversia se estableció que de los principios que rigen el gasto público se desprende que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: **i)** si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida la Legislatura; **ii)** ciñéndose a un marco normativo presupuestario, **generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos**; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, **iii)** de manera **eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado**.<sup>74</sup>

### Examen de regularidad de las normas reclamadas

**132.** Como se adelantó, los accionantes alegan que haber incorporado la "austeridad" dentro de lo principios que rigen la función electoral es inconstitucional, ya que además de no estar previsto en la Constitución Local, el mismo es vago y éste no puede regir las funciones de las autoridades electorales como el IEEBC.

**133.** Este Alto Tribunal considera que el artículo 5 de la Constitución Local resulta válido, ya que se estima que el principio de austeridad encuadra en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General.

**134.** Las funciones públicas de las autoridades en el ámbito electoral, a nivel federal y local, deben guiarse por diversos principios. Todo depende de la función concreta que estén realizando. Así, por ejemplo, los Poderes Ejecutivos ejercen primordialmente funciones administrativas, pero también legislativas o regulatorias. Los Poderes Judiciales ejercen primordialmente funciones jurisdiccionales, pero también funciones administrativas.

<sup>74</sup> Véase la **tesis 1a. CXLIV/2009**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, «con número de registro digital: 166421» de rubro: "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



**135.** En el caso concreto, el IEEBC ejerce **funciones propiamente electorales** relacionadas con el "ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, referéndum y consulta popular",<sup>75</sup> pero también **funciones administrativas** relacionadas con la aprobación y el ejercicio de presupuesto y el gasto público. Por ejemplo, el IEEBC debe aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos; administrar, a través del secretario ejecutivo, los bienes muebles e inmuebles, inversiones y rendimientos financieros, y ejercer el presupuesto del Instituto Electoral, y otras funciones relacionadas con el gasto público.<sup>76</sup>

**136.** Este Alto Tribunal considera que, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso Local introdujo el principio de austeridad como principio rector de la **función pública** del IEEBC. Sin embargo, conforme a la Constitución General, dicho principio debe entenderse orientado a que se ejerzan funciones de control del gasto público y el ejercicio del presupuesto de egresos, mas no al ejercicio de las funciones propiamente electorales.

**137.** En este sentido, al haber introducido el Congreso Local el concepto de "austeridad" en la Constitución Local y la Ley Electoral Local como principio que rija la función pública del IEEBC en ejercicio de su libertad de configuración, no contraviene el orden constitucional, ya que el mismo resulta aplicable a las funciones relacionadas con el ejercicio del gasto público y no debe entenderse orientado a regir las funciones propiamente electorales.

**138.** Lo anterior, debido a que, si el principio de austeridad se considerara un principio que rige la función propiamente electoral o relativa a la organiza-

<sup>75</sup> **Artículo 33.** ...

"El Instituto, es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, referéndum y consulta popular, en los términos de la ley de la materia."

<sup>76</sup> **Artículo 46.** El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones: ...

**XXIII.** Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del instituto estatal, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, que el Ejecutivo proponga al Congreso del Estado; ..."

**Artículo 55.** Son atribuciones del secretario ejecutivo: ...

**XIII.** Administrar los bienes muebles e inmuebles, inversiones y rendimientos financieros, y ejercer el presupuesto del Instituto Electoral; ..."



ción y vigilancia de los procesos electorales, el IEEBC tendría el deber de ponderarlo con otros principios a efecto de que se maximicen las posibilidades fácticas y jurídicas de éste frente a otros como, por ejemplo, el de máxima publicidad, el de paridad de género o el de certeza, prevaleciendo en algunas situaciones éstos y en otras el principio de austeridad, lo cual la Constitución General no permite al ser clara en determinar cuáles son los principios que rigen la función electoral.

**139.** Al incorporar el legislador local el principio de austeridad, lo que hizo fue explicitar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General y que son aplicables a todo el gasto público.

**140.** En suma, este Pleno considera que, al resultar infundados los conceptos de invalidez, el principio de austeridad adicionado resulta **válido** conforme a los artículos 41, 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General en relación con el diverso artículo 134 constitucional.

## XII. Tema 3: REMUNERACIONES DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

**141.** En este apartado debe responderse la siguiente cuestión: **¿se afecta la autonomía e imparcialidad de los consejeros del Consejo General del IEEBC y de los Consejos Distritales y, en consecuencia, de dichos órganos con motivo de la alegada disminución de sus remuneraciones o dietas?**

**142.** De la comparación del artículo 97 de la Ley Electoral Local anterior a la reforma y el vigente, se aprecia que la disposición prevé que los consejeros electorales del Consejo General del IEEBC y de los Consejos Distritales Electorales no tendrán derecho a las **prestaciones que por ley** les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en instituciones públicas de salud, y convierte en Unidades de Medida y Actualización (UMAS) las dietas de asistencia mensual que recibirán los consejeros de los Consejos Distritales como sigue:



Norma anterior	Norma vigente
<p><b>"Artículo 97.</b> La retribución del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, será establecida en el presupuesto de egresos del Instituto Estatal y aprobada por el Congreso del Estado, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.</p> <p>"Los consejeros electorales de los Consejos Distritales, recibirán desde su instalación y hasta la entrada en receso, una dieta de asistencia (sic) mensual para cubrir los gastos que se generen por el desempeño del cargo, que se calculará diariamente a razón de seis veces el salario mínimo general vigente en el Estado para los numerarios, y de tres veces para los supernumerarios. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en esta ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral."</p>	<p><b>"Artículo 97.</b> La retribución del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, será establecida en el presupuesto de egresos del Instituto Estatal y aprobada por el Congreso del Estado, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo. <b>Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud.</b></p> <p>"Los consejeros electorales distritales, recibirán desde su instalación y hasta la entrada en receso, una dieta de asistencia mensual para cubrir los gastos que se generen por el desempeño de su encargo, la que se calculara diariamente a razón de:</p> <p><b>"I. Para el consejero presidente doce Unidades de Medida y Actualización diarias;</b></p> <p><b>"II. Para las y los consejeros distritales Numerarios seis Unidades de Medida y Actualización diarias; y,</b></p> <p><b>"III. Para las y los consejeros supernumerarios tres Unidades de Medida y Actualización diarias. Sólo en el mes de junio del año de la elección, la dieta se igualará en los mismos términos que la fracción anterior.</b></p> <p>"Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrati-</p>





vas previsto en esta ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral."

143. Con motivo de esta reforma, los accionantes alegaron que, al introducirse el nuevo párrafo en el artículo 97 de la Ley Electoral Local, se disminuyeron las remuneraciones de los consejeros electorales en contravención de los artículos 116 y 127 de la Constitución General y que eso ponía en entredicho la autonomía e independencia de los consejeros electorales y del IEEBC.

144. Este Tribunal Pleno considera **fundadas** las peticiones de invalidez formuladas por los partidos políticos, como a continuación se justificará.

### **Parámetro de regularidad constitucional y precedentes aplicables**

145. Como lo sostuvo este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018**, el artículo 127 de la Constitución General prevé:<sup>77</sup>

<sup>77</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.



- Que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, incluyendo a los de sus organismos autónomos, recibirán una **remuneración adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (**párrafo primero**);

- La **remuneración** será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (**segundo párrafo**);

- Se entiende por **remuneración o retribución** toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (**base primera, fracción I**);

- Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto consiguiente (**base segunda, fracción II**);

- Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:

- a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;

**"IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

**"V.** Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

**"VI.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."



b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;

c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;

d. O por especialización en su función;

e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República (**base tercera, fracción III**);

• No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (**base cuarta, fracción IV**);

• Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (**base quinta, fracción V**); y,

• El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados **expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas**; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (**base sexta, fracción VI**).

**146.** Conforme a lo anterior, este Pleno estima que lo previsto en el artículo 127 constitucional no es el reconocimiento únicamente de un poder de legislar a cargo del Poder Legislativo Federal y de los Poderes Legislativos de las entidades federativas, sino que el Poder Constituyente al utilizar la expresión "**hacer efectivo el contenido del precepto**" obligó a que la legislación federal y local cumpla con criterios materiales atendiendo a lo dispuesto en el propio artículo y demás disposiciones aplicables.

**147.** Lo anterior, se traduce en que las remuneraciones que perciban los servidores públicos deben entenderse como una **garantía institucional efec-**



**tiva**, es decir, como una precondition para el correcto ejercicio de la función pública, pues si no existe ningún tipo de lineamiento respecto de cómo establecerlas, ello inevitablemente daría lugar a una indebida injerencia por parte del Poder Legislativo cuando las fije de manera arbitraria.

**148.** Por otra parte, en relación con el artículo 116 de la Constitución General, al resolverse la **controversia constitucional 35/2000**, la Suprema Corte destacó que dicho artículo prescribe **tres mandatos prohibitivos dirigidos a los Poderes públicos de las entidades federativas para que respeten el principio de división de Poderes**, a saber: a) **la no intromisión**, b) **la no dependencia** y c) **la no subordinación** de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.<sup>78</sup> Por tanto, determinó que existe una vulneración al principio de división de poderes cuando existe intromisión, dependencia o subordinación por parte de otro poder que verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de sus miembros, **la inmutabilidad salarial**, la carrera judicial o la **autonomía en la gestión presupuestal**.

<sup>78</sup> De la **controversia constitucional 35/2000** derivó la **jurisprudencia P./J. 80/2004**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648» de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



149. Por otra parte, al resolver el Pleno la **acción de inconstitucionalidad 138/2007**,<sup>79</sup> concluyó que si se toma en cuenta que las **autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, pues en ambos casos la finalidad del órgano reformador de la Constitución General es que **las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales)**, dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones **con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable**, resulta evidente que los conceptos de autonomía e independencia desarrollados en torno a los Poderes Judiciales Locales son aplicables a los integrantes de los organismos estatales encargados de la organización de las elecciones, en específico, **el relativo al derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, con el objeto de que no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad.**

150. Consideraciones similares se reiteraron por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada**,<sup>80</sup> donde se señaló

<sup>79</sup> Resuelta el 30 de abril de 2007, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente en funciones Mariano Azuela Güitrón, excepto por lo que se refiere a la declaración de invalidez del artículo 111, fracción III, inciso d), la que se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente en funciones Mariano Azuela Güitrón; votó en contra el Ministro Franco González Salas y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>80</sup> Resuelta el 12 de noviembre de 2009, y de la que derivó la jurisprudencia P./J. 34/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 2548, «con número de registro digital: 165083» de rubro: "CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE AGUASCALIENTES. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO SEXTO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO LÍMITE MÁXIMO DE RETRIBUCIÓN DIARIA DE LOS CONSEJEROS LA CANTIDAD EQUIVALENTE A 22 SALARIOS MÍNIMOS DIARIOS VIGENTES EN EL ESTADO, NO VIOLA LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE DICHO INSTITUTO."



que, acorde con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**, y que en relación con los principios de autonomía e independencia de los órganos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que **implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso**, sin tener que someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. También en diversos precedentes el Alto Tribunal ha señalado que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pues en ambos casos la finalidad es que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable.

**151.** Finalmente, al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas**,<sup>81</sup> este Pleno sostuvo que si las remuneraciones de los servidores públicos están comprendidas en el presupuesto de egresos correspondiente y éstas se determina de manera anual, los incrementos necesariamente dependen de lo que se apruebe en el presupuesto de egresos, es decir, constitucionalmente las remuneraciones de todo servidor público, por razones de

<sup>81</sup> Resuelta el 24 de agosto de 2017. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, tema 12, relativo a la exclusión del consejero presidente, consejeros electorales y del secretario ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de obtener aguinaldo.



seguridad, deben estar contempladas en los presupuestos de egresos, los que a su vez son aprobados anualmente y, por tanto, de contemplarse algún incremento, éste necesariamente estará sujeto al ejercicio fiscal respectivo, mejor dicho al presupuesto de egresos que lo contenga.

**152.** Sin embargo, también consideró que el precepto impugnado en ese asunto era inconstitucional al quedar excluidos el consejo presidente y los consejeros electorales del OPL, ya que los **excluía de obtener alguna retribución económica por concepto de aguinaldo**, a diferencia de otros servidores públicos.

### **Examen de regularidad de las normas reclamadas**

**153.** En el presente asunto, el Congreso Local modificó el artículo 97 de la Ley Electoral Local para adicionar el siguiente párrafo:

"...

"Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las **prestaciones que por ley** les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud. ..." (**Resaltado de este Pleno**)

**154.** Ahora bien, entre los preceptos que principalmente aduce violados el partido político, se tiene al 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, que se refiere a que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, así como las jurisdiccionales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y que los consejeros electorales estatales percibirán una remuneración acorde con sus funciones.

**155.** De igual forma, se anuncia como violado el diverso 127, párrafos primero y segundo, y fracción I, de la Constitución General, que ordena que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, entre otros, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; que dicha remuneración será determinada



anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes y que se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

**156.** Por otra parte, este Pleno advierte que el mismo artículo 116, pero en su fracción II, párrafo quinto,<sup>82</sup> ordena que, entre otros, los organismos con autonomía reconocida en las Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

**157.** En cuanto a la normativa local, aunque ello no sea parámetro de validez, este Alto Tribunal advierte que el propio artículo 97 de la Ley Electoral Local dispone que "la **retribución** del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, será establecida en el presupuesto de egresos del instituto estatal y aprobada por el Congreso del Estado, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, **las cuales no podrán disminuirse durante el**

---

<sup>82</sup> **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.

"...

**"II.** El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"...

**"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."** (resaltado de este Pleno)





**tiempo que dure su encargo**", y que el artículo 5, apartado B, de la Constitución Local establece lo siguiente respecto a los consejeros del Consejo General del IEEBC y los consejeros distritales:

**"Artículo 5. ...**

**"Apartado B.** Del Instituto Estatal Electoral.

"El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley general correspondiente. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios del Estado o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

"Los **consejeros electorales estatales** tendrán un periodo 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 respectiva.**

**"Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.** Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"El secretario ejecutivo investido de fe pública para actos de naturaleza electoral, será nombrado en los términos de ley, por el órgano de dirección superior a propuesta del consejero presidente, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto una sola vez; en el supuesto de que transcurridas dos rondas de votación, el aspirante propuesto no alcanzare la votación requerida, la designación se hará por mayoría simple del Consejo General Electoral.



"Los **Consejos Distritales son órganos operativos del Instituto Estatal Electoral, que se integrarán por cinco consejeros electorales distritales nombrados por las dos terceras partes de los integrantes del órgano de dirección superior del cual dependen**; así como por representantes acreditados por los partidos políticos, con voz pero sin voto, en la forma que establezca la ley y, un secretario fedatario nombrado mediante votación de las dos terceras partes de los Consejos Distritales a propuesta de cada uno de los consejeros presidentes, la ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación.

"Los trabajadores incorporados al Servicio Profesional Electoral Nacional, regirán sus relaciones laborales por las disposiciones aplicables. ..." (**Resaltado de este Pleno**)

**158.** Ahora bien, antes de analizar la constitucionalidad de la disposición normativa adicionada al artículo 97 de la Ley Electoral Local, este Pleno precisa que la **naturaleza de la garantía de irreductibilidad de las remuneraciones debe interpretarse de forma distinta respecto de servidores públicos con funciones permanentes y temporales en la administración**, pues en este caso, la irreductibilidad de la remuneración cobra relevancia y efectividad cuando se ejerce un encargo de forma continua y se está impidiendo legalmente en virtud del nombramiento para ejercer cualquier otro empleo; supuesto este en el que una **disminución a la remuneración** coloca en una situación de vulnerabilidad ante probables intereses ajenos a la función electoral.

**159.** No obstante, en el **caso de los consejeros distritales las funciones que realizan son temporales** y se encuentran habilitados para desarrollar otras actividades para obtener ingresos; particularidades que exigen dar una diversa connotación al principio de irreductibilidad, dado que **el riesgo a la vulneración a los principios de imparcialidad y autonomía es mucho menor**, al prever la posibilidad de que la función electoral sea accesoria a sus labores de sustento habituales y acotar la función al proceso electoral vigente en ese momento.

**160.** Afirmar lo contrario, obligaría a la autoridad a garantizar la asignación de las dietas incluso después de la culminación del proceso electoral, en ese tenor, no resulta lógico pretender garantizar la imparcialidad de quien ejerce



como funcionario electoral manteniendo las mismas dietas que en otros procesos electorales cuando pueden desempeñar otras actividades o empleos y su responsabilidad se encuentra acotada al proceso que se encuentra vigente.

**161.** En razón de lo anterior, es que resulta congruente con el sistema jurídico aplicable el que la autoridad electoral pueda revisar y fijar el monto de las dietas de los consejeros distritales y locales en cada proceso electoral, sin que con ello vulnere necesariamente el principio de irreductibilidad.

**162.** De esta manera la irreductibilidad de la dieta únicamente debe garantizarse durante el proceso electoral que se encuentre desarrollándose, **pues una reducción dentro del mismo proceso sí podría entenderse como una medida de presión por las decisiones que tomen los Consejos Locales o Distritales.**

**163.** Lo anterior, es acorde con lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento de Elecciones del INE,<sup>83</sup> que dispone que **los consejeros locales y distritales del Instituto recibirán una dieta de asistencia para efecto de cumplir con sus atribuciones legales**, la cual deberá ser aprobada por la Junta General Ejecutiva acorde a la suficiencia presupuestal y atendiendo a las particularidades del proceso electoral que se trate.

**164.** En virtud de lo anterior, las dietas que reciben los consejeros distritales, aunque sean servidores públicos, no están establecidas en la normativa electoral como un sueldo o salario, ya que se trata de funcionarios que **se instalan para una temporalidad determinada** por el Consejo General del IEEBC con funciones de auxilio en las actividades propias de los procesos electorales.

**165.** Ahora bien, este Pleno advierte que la Constitución General ordena que no se disminuyan las "**remuneraciones**", mientras que el párrafo que se adicionó al artículo 97 de la Ley Electoral Local permite que no tengan los con-

---

<sup>83</sup> **Artículo 8.**

"1. Los consejeros locales y distritales del Instituto recibirán una dieta de asistencia para efecto de cumplir con sus atribuciones legales, la cual deberá ser aprobada por la JGE acorde a la suficiencia presupuestal y atendiendo a las particularidades del proceso electoral que se trate."



sejeros electorales las mismas "**prestaciones**" que los trabajadores del IEEBC, salvo la relativa a atención médica. Dado esta diferencia terminológica la primera cuestión a definir es **¿qué se entiende por prestaciones dentro de la normativa local?** Ello para estar en condiciones de determinar si la introducción de dicho párrafo contraviene los artículos 116 y 127 constitucionales.

**166.** Como se observa, de la Constitución General, la Ley Electoral Local o la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California,<sup>84</sup> no se desprende que exista **en ley** una definición de "**prestaciones**" que permita equiparlas o distinguirlas de las "**remuneraciones**" en términos del propio artículo 97 de la Ley Electoral Local.

**167.** Esta falta de definición legal y la propia ambigüedad que genera el concepto de "prestaciones" contraviene el principio de seguridad jurídica y, en consecuencia, los artículos 116 y 127 constitucionales, al poder propiciar que, ante la falta de distinción conceptual les sean disminuidas remuneraciones a los consejeros electorales bajo el argumento de que se trata de prestaciones, lo que comprometería su autonomía e independencia.

**168.** Como se observó, tanto las **remuneraciones de los consejeros del Consejo General del IEEBC** como las **dietas de los consejeros distritales** en

<sup>84</sup> Incluso, el término "**prestaciones**" aparece en la **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California**, de manera que está prohibido recibirlas de cualquier persona u organización. Dicha ley sería aplicable en el presente caso al remitir el artículo 3, fracción XXVI, al artículo 91 de la Constitución Local:

"**Artículo 3.** Para efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXVI. Servidores públicos:** cualquier persona que se ubique en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; ..."

"**Artículo 7.** Los **servidores públicos** observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de respeto a la dignidad de las personas, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices: ...

"**II.** Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, **prestaciones**, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; ..."  
(**resaltado de este Alto Tribunal**)



tanto servidores públicos no deben ser disminuidas durante el presente año conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la entidad federativa y deben ser acordes con sus funciones.

**169.** Ello significa que **tanto a consejeros del IEEBC como a consejeros distritales** no se les podría privar de conceptos como el aguinaldo o algún otro que se considere remuneración y deban percibir de acuerdo con sus funciones bajo el argumento de que se trata de prestaciones, independientemente de que, por ejemplo, los consejeros de dicho Instituto no estén sujetos a una relación de supra-subordinación a diferencia de los trabajadores del IEEBC, porque ello no justifica que deba soslayarse el mandato constitucional y legal que obliga a que las remuneraciones de los consejeros no sean disminuidas durante el tiempo que dure su encargo y que sean acordes con sus funciones.

**170.** Por otra parte, dado el carácter temporal de los **consejeros de los Consejos Distritales**, es claro que sus remuneraciones serán diferentes a las de los consejeros del IEEBC y que a las de los trabajadores del IEEBC. Sin embargo, también los consejeros distritales son servidores públicos, sujetos a un régimen de responsabilidad, y a los cuales se les aplican las garantías y derechos contenidos en los artículos 116 y 127 de la Constitución General, por lo que no podría justificarse una disminución en sus remuneraciones bajo el argumento de que se trata de "prestaciones" que sólo les corresponden a los trabajadores del IEEBC.

**171.** En suma, dado que la introducción del concepto prestaciones en el artículo 97 de la Ley Electoral Local provoca inseguridad jurídica al no estar definido y ser ambiguo y poder propiciar disminuciones de las remuneraciones en contravención de los artículos 116 y 127 constitucionales, este Alto Tribunal considera que los argumentos de los accionistas son **fundados** y que, a efecto de dar certeza al proceso electoral en puerta, debe declararse la **invalidez** del párrafo **"Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud"**, adicionado al artículo 97 de la Ley Electoral Local.



### XIII. EFECTOS

**172.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria, y por lo que se refiere a la invalidez del párrafo primero adicionado al artículo 97 de la Ley Electoral Local, que fue declarado inválido conforme al apartado anterior, este Tribunal Pleno considera que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

### XIV. PUNTOS RESOLUTIVOS

**173.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente**, pero **infundada** la acción de inconstitucionalidad 128/2020; **procedente** y **parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad 147/2020; y **parcialmente procedentes** y **parcialmente fundadas** las acciones de inconstitucionalidad 163/2020 y 228/2020.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en las acciones de inconstitucionalidad 163/2020 y 228/2020 respecto del artículo 35 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en términos del **apartado VI** de esta decisión.

TERCERO.—Se **desestiman** la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020 respecto de la invalidez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 52, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como diversas reformas a la Ley Electoral del Estado de Baja California y a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, de conformidad con el **apartado VIII** de esta determinación.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** del artículo 5, párrafo quinto, en su porción normativa "El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección", y apartado B, párrafo segundo, en su porción



normativa "y austeridad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en los términos precisados en los **apartados X y XI** de esta sentencia.

QUINTO.—Se declara la **invalidez** del artículo 97, párrafo primero, en su porción normativa "Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud", de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en el **apartado XII** de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, como se precisa en el **apartado XIII** de este fallo.

SEXTO.—**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 en su *Gaceta*.

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VII y IX relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de las demandas, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión metodológica y temática de estudio y a la metodología de análisis de los conceptos de invalidez restantes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 1) declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 2) sobreseer respecto del artículo 35 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio preferente de las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 52, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como diversas reformas a la Ley Electoral del Estado de Baja California y a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento de invalidez referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la





Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Modificación del inicio del proceso electoral local y de plazos relacionados con la integración de los consejos distritales", consistente en reconocer la validez del artículo 5, párrafo quinto, en su porción normativa "El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del apartado XI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "La austeridad como principio rector del proceso electoral local", consistente en reconocer la validez del artículo 5, apartado B, párrafo segundo, en su porción normativa "y austeridad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones distintas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,



Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Remuneraciones de los consejeros electorales", consistente en declarar la invalidez del artículo 97, párrafo primero, en su porción normativa "Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud", de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del apartado XIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

#### **En relación con el punto resolutive sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** La tesis aislada 2a. XXXVIII/2017 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, 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 ESTATAL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN IV Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV BIS AL ARTÍCULO 232 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA –TREINTA DÍAS NATURALES, CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA– (DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN IV Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV BIS AL ARTÍCULO 232 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 262/2020. PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO. 19 DE NOVIEMBRE DE 2020. 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. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecinueve de noviembre de dos mil veinte**.



VISTOS; Y  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por escrito depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintidós de septiembre de dos mil veinte, José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Maribel Ramírez Topete –cuya firma no aparece en el apartado correspondiente–, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Vania Roxana Ávila García –cuya firma no aparece en el apartado correspondiente–, Ana Rodríguez Chávez –cuya firma no aparece en el apartado correspondiente–, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, quienes ostentándose como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional del partido político nacional Movimiento Ciudadano, promueven acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, planteando la invalidez del Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado el viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El partido político actor consideró vulnerados los artículos 1o., 14, 16, 35, 41, 105, fracción II, penúltimo párrafo, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 12 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Asimismo, el partido político nacional esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

4. **1o.** Expresa que el decreto impugnado viola el principio de irretroactividad de la ley, reconocido en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución General, porque fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de septiembre de dos mil veinte, pero con una fecha anterior correspondiente al veinticuatro de julio del mismo año.



5. En apoyo a su postura, cita la jurisprudencia P/J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

6. **2o.** Aduce que, al modificarse retroactivamente la publicación del decreto controvertido, no se siguieron las formalidades legislativas mínimas para que la reforma y la adición al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla tuviera validez, toda vez que considera que existe una violación al procedimiento legislativo cometida en la publicación.

7. Sostiene que, aunque la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha señalado que los vicios del procedimiento legislativo con efecto invalidante son aquellos que inhiben la discusión democrática, lo cierto es que mediante una interpretación de los artículos 14 y 72 de la Constitución General es posible concluir que el caso actualiza un vicio al procedimiento legislativo, porque la autoridad emisora publicó retroactivamente el decreto impugnado, a efecto de evitar su judicialización.

8. En apoyo a su argumento, cita la jurisprudencia P/J. 11/2011, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS."

9. **3o.** Alega que la publicación del decreto cuestionado, toda vez que en realidad aconteció el quince de septiembre de dos mil veinte –y no el veinticuatro de julio de dicho año–, se emitió vulnerando el plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, lo que configura una violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General.

10. Lo anterior es así, porque el artículo 79, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establece que el consejo general se reunirá entre los días tres y cinco del mes de noviembre del año previo al de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral, por lo que es evidente que el decreto en mención fue publicado dentro de los noventa días previos a que inicie el proceso electoral local, esto es, vulnerando el periodo de veda legislativa.



11. A efecto de reforzar su argumento, cita lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada, en la que se determinó que el Periódico Oficial de una entidad federativa, que contenía las reformas electorales impugnadas, se publicó materialmente en una fecha diversa y, por tanto, fuera del plazo constitucional permitido.

12. **4o.** Considera que el decreto impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima, dado que el artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla restringe el uso de la propaganda electoral al reducir los medios en los que pueden expresarse los candidatos y los partidos políticos; disminución que, finalmente, concluye que incide en la calidad de la discusión democrática, así como en la seguridad jurídica de los candidatos y los votantes.

13. Cita, en apoyo a su argumento la tesis 2a. XXXVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS."

14. **5o.** Considera que el decreto impugnado viola el principio de legalidad, reconocido en el artículo 16 de la Constitución General, toda vez que el dictamen que le dio origen carece de motivación reforzada, pese a afectar derechos políticos que, estima, se encuentran especialmente protegidos en el artículo 29 de la Constitución, dado que no pueden suspenderse ni aun en estado de excepción. Al respecto, sostiene que cobra aplicación analógica la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

15. Alega que el dictamen del decreto realiza una indebida motivación, en atención a que tergiversa y desatiende la finalidad de la propaganda electoral, en relación con la definición establecida en el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la interpretación que sobre la materia ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues considera que no existe relación lógica ni formal entre la definición de propaganda electoral y la prohibición establecida por el legislador local.

16. Sobre esa línea de pensamiento, estima que resulta excesiva la prohibición de colocar propaganda electoral en revistas, libros o diarios, que identi-



fique a los candidatos que compiten en una contienda electoral, dado que ni el Constituyente ni el legislador federal restringieron a ese grado tal posibilidad, en virtud de que la propaganda electoral tiene un fin constitucionalmente válido, como lo es que la ciudadanía conozca a los candidatos, a fin de garantizar el derecho a ser votado.

17. En su opinión, las únicas restricciones aplicables a la propaganda electoral son la prohibición de calumniar y la colocación de cierto tipo de equipamiento urbano o de promocionales utilitarios, establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no así la contratación de lo que estima espacios lícitos como son las revistas, libros y diarios, que se trata de medios de divulgación de información y que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

18. Aduce que la ausencia de una motivación reforzada por parte del legislador local se traduce, además, en límites excesivos al derecho a ser votado y a la libertad de información y de expresión, que deben ser maximizados en el contexto del debate público.

19. Lo anterior, pese a que en el dictamen del decreto impugnado se pretendió equiparar las prohibiciones establecidas por el legislador local, con las prohibiciones previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionados con cierto tipo de utilitarios, a fin de que se empleen aquellos que sean elaborados con materiales reciclables, biodegradables, que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente, y con la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano que obstaculice la visibilidad de señalamientos que permitan a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población, fijarla o pintarla en elementos de equipamiento urbano, carretero o ferroviario, o en accidentes geográficos, colgarse, fijarse o pintarse en monumentos o edificios públicos.

20. **6o.** Aduce que la adición y la reforma al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, establece límites indebidos a la propaganda electoral, lo que vulnera la libertad de expresión y la difusión de información en materia política, en términos de los artículos 6o., 7o., 35, 40 y 41, fracción III, apartado C, de la Constitución General.



21. Sostiene que tanto los candidatos como los partidos políticos tienen derecho a expresarse dentro de la contienda electoral usando la propaganda como vehículo, con la finalidad de una discusión democrática que permita al electorado tener la mejor información posible para la toma de decisiones.

22. Asimismo, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Ricardo Canese Vs Paraguay*, reconoció la importancia de la libre difusión de información en el periodo electoral, considerando indispensable que se proteja y garantice la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. De manera que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

23. De modo que la reforma impugnada, al establecer, bajo la premisa de disminuir la contaminación visual, una prohibición de colocar propaganda electoral en mamparas, bastidores u otros accesorios, en espectaculares, pantallas electrónicas, publicaciones impresas, muros y otros, limita seriamente los alcances de la expresión política y viola los artículos 6o., 35, fracciones I y II, y 41 de la Constitución General, en los términos siguientes:

24. I. Inconstitucionalidad de la institución de una censura indirecta. Con apoyo en el artículo 41 de la Constitución General y en diversos criterios de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de libertad de expresión e información, sostiene que existe, no sólo un derecho por parte de los partidos políticos y sus candidatos a expresarse libremente, sino también a contar con la infraestructura necesaria para ello, lo que se violenta al disminuir las posibilidades de poder expresar puntos de vista y hacer identificables a los candidatos.

25. Aduce que, en la jurisprudencia P./J. 26/2007, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.", este Tribunal Pleno determinó que la censura es una limitante realizada por el Estado a un mensaje, por oponerse al mismo; de modo que al disminuirse la emisión de la propaganda con motivo de la norma impugnada se realiza una censura, pues reduce, de manera anticipada, la ex-





presión política necesaria para llevar a cabo el sano debate, sin que exista un sustento constitucional o legal.

26. Alega que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe los mecanismos de censura indirecta, tales como el abuso de controles oficiales o cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Asimismo, considera que, en nuestra Constitución, el artículo 7o., párrafo segundo, además de prohibir la censura previa y coartar la libertad de difusión, impide que los medios para difundir información sean incautados bajo el argumento de que son instrumentos del delito.

27. De modo que el decreto impugnado prohíbe desproporcionalmente colocar propaganda electoral, lo que afecta la libertad de expresión política, al establecer un mecanismo de censura indirecta que evita la circulación de cualquier tipo de información electoral.

28. II. Inconstitucionalidad de la institución de un mecanismo amedrentador. Arguye que la prohibición de circular propaganda no sólo constituye un mecanismo de censura, sino que también genera un efecto disuasor o *chilling effect*, pues la norma pudiera representar una sanción que inhibe a los partidos y a los candidatos de intentar difundir propaganda en general y, particularmente, afecta a los partidos emergentes que tratan de darse a conocer.

29. Cita en apoyo a su postura las tesis aisladas 1a. XXXIII/2016 (10a.) y 1a. CCCXCIX/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA." y "ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS NORMAS PENALES NO PUEDEN RESTRINGIR EL GOCE DEL NÚCLEO ESENCIAL DE ESTE DERECHO."

30. III. Inconstitucionalidad por violación al derecho a buscar y recibir información política. Con base en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: "AC-



CESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", sostiene que adicionalmente al derecho de difundir información en el contexto de una elección, existe el derecho correlativo a buscar y recibir información, reconocido en el artículo 6o. de la Constitución General, el cual puede ser individual o colectivo.

31. A partir de lo anterior, señala que el decreto impugnado establece un cerco informativo al no permitir que circule la propaganda electoral, violando el derecho a buscar y recibir información política; particularmente, en la porción normativa "*cualquier otro elemento que contenga la imagen, nombre, símbolos, siglas o elementos que induzcan a la persona a saber que se trata de determinado candidato o candidata a un cargo de elección popular*" cuyo propósito no es disminuir la contaminación visual en Puebla, sino restringir el acceso a la información.

32. **7o.** Adicionalmente, sostiene que el decreto afecta los derechos políticos reconocidos en los artículos 35 constitucional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los diversos 1o., 39, 41, 29 y 134 de la Carta Magna, en las siguientes cuatro vertientes:

I. Derecho a votar y ser votado. Sostiene que el prohibir que en las portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, o cualquier otro elemento que contenga la imagen, nombre, símbolos, siglas o elementos que "*induzcan a la persona a saber que se trata de determinado candidato o candidata a un cargo de elección popular*" viola el derecho a votar, toda vez que dificulta a la ciudadanía saber cuáles opciones tiene para emitir el sufragio; asimismo, viola el derecho a ser votado, por establecer límites indebidos que inhiben que cualquier candidato pueda publicitarse.

Cita, en apoyo a su postura, la jurisprudencia P./J. 13/2012 (10a.), de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD."

II. Garantías institucionales de los partidos políticos. Considera que el decreto impugnado compromete las funciones constitucionales de los partidos



políticos como vehículos de acceso al poder para los ciudadanos y en la promoción de la democracia en sí, pues el instrumento primordial para el cumplimiento de ello es la libre expresión de ideas, lo que no se obtiene al inhibir la posibilidad de que se comunique a la población quiénes son los candidatos en los comicios, a qué partido se asocian y qué es lo que proponen.

III. Equidad en la contienda. En opinión del partido accionante, el mecanismo establecido por el legislador poblano pudiera dar una ventaja indebida al partido gobernante en la entidad, manifestando que, por el solo hecho de ser autoridad, cuenta con un espacio de visibilidad que otras fuerzas no tienen y que da lugar a que desde el poder se apoye a candidatos afines.

IV. Derecho a la democracia. Argumenta que la expresión libre de opiniones es una forma de participación política directa que sólo admite como límites los establecidos en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal.

Asimismo, sostiene que se afecta el ejercicio del derecho a la libre expresión como un medio para controlar popularmente el ejercicio del poder mediante la expresión de reclamos legítimos a las autoridades y, finalmente, para alterar y modificar la forma de gobierno por medio de mecanismos de soberanía popular.

33. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político nacional Movimiento Ciudadano, a la que le correspondió el número 262/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

34. Por diverso proveído de veintiocho de septiembre del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, teniendo por presentados a los promoventes, con excepción de Maribel Ramírez Topete, Vania



Roxana Ávila García y Ana Rodríguez Chávez, respecto de las que advirtió que, si bien eran mencionadas en los apartados correspondientes al nombre del actor y a las firmas del escrito de demanda, lo cierto era que no lo suscribían; asimismo, determinó que, aunque la demanda fue suscrita por Jorge Álvarez Máynez, ostentándose como secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, de la lectura de los estatutos del partido político nacional, no se desprendía facultad alguna para reconocerle personalidad como representante legal del accionante.

35. Por otro lado, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación corresponda; solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara copia certificada de los estatutos vigentes del partido político nacional Movimiento Ciudadano, de la certificación de su registro vigente y precisara quién era su representante e integrantes de su órgano de dirección nacional al momento de la presentación de este medio de control constitucional; requirió al consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla para que informara a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la fecha en que comenzaría el proceso electoral en la entidad; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión en relación con este medio de control constitucional.

36. CUARTO.—**Comienzo del proceso electoral en el Estado de Puebla.** Mediante oficio depositado en el buzón judicial el nueve de octubre de dos mil veinte y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece siguiente, el consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla informó que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 79, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, **el próximo proceso electoral comenzará entre el tres y cinco de noviembre de dos mil veinte.**

37. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** El director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobier-



no del Estado de Puebla rindió el informe a cargo del Poder Ejecutivo Local, en el que dio respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez formulados por el partido político nacional accionante en el sentido siguiente:

38. **1o.** Sostiene que los actos relativos a la promulgación y a la orden de publicación son válidos, pues fueron realizados conforme a las facultades y las obligaciones determinadas en la Constitución Estatal.

39. **2o.** Considera que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la ausencia de conceptos de invalidez, dado que el accionante no desarrolla razonadamente los argumentos por los que considera que la norma general es inválida, sino que sólo realiza afirmaciones que no constituyen una causa de pedir. En apoyo a su postura, cita 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."

40. **3o.** Alega que la reforma y la adición al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla fue realizada el veinticuatro de julio de dos mil veinte y no el veintinueve de los mismos mes y año, como refiere la accionante.

41. Asimismo, sostiene que la validez de una norma general deriva de su publicación oficial impresa, es decir, a partir de la existencia de ejemplares impresos del Periódico Oficial y no con motivo de su divulgación. Sobre esta misma línea, alega que las páginas de Internet del Periódico Oficial del Estado y del Orden Jurídico Poblano son sitios sólo para efectos de divulgación, como expresamente se señala en la página de Internet del Periódico Oficial del Estado mediante la leyenda "*La publicación electrónica del Periódico Oficial será únicamente para efectos de divulgación, por lo que no afecta la entrada en vigor, ni el contenido oficial de los materiales publicados en formato impreso.*"

42. Sostiene que las páginas de Internet son medios de divulgación que apoyan al Periódico Oficial del Estado, pero de ello no se sigue que tengan mayor valor que el ejemplar impreso, el que se encuentra en las oficinas del multicitado periódico con ejemplares disponibles a los particulares para su venta y/o consulta.



43. **4o.** Asimismo, sostiene que las notas periodísticas citadas en el escrito de demanda sólo expresan la opinión del autor, es decir, se trata opiniones privadas que resultan insuficientes para estimar que la información que contienen se encuentra apegada a la realidad, dado que son el resultado de una investigación periodística y de la interpretación propia del redactor. De ahí que lo consignado en las notas periodísticas no puede tenerse como un hecho verídico, público o notorio, toda vez que su contenido sólo es imputable al autor, mas no así a quienes se ven involucrados en ella, dado que se desconoce las fuentes empleadas, o bien, es resultado de la interpretación del redactor.

44. **5o.** Por otra parte, aduce que los conceptos de invalidez hechos valer resultan inoperantes, porque no guardan relación con la esencia de la reforma y la adición, e infundados, porque no existe violación a la libertad de expresión, ni se generan límites excesivos, tampoco mecanismos de censura previa o de disuasión, como lo sostiene el accionante. Por el contrario, considera que el decreto impugnado cuenta con una perspectiva de igualdad de oportunidades, al considerar diversos aspectos en beneficio de la equidad de los candidatos, reglando la manera de ofrecer la publicidad y la propaganda a los ciudadanos.

45. Continúa señalando que la reforma de ninguna manera limita la libre expresión, ya que existen diversos medios y formas de ofrecer publicidad. De hecho, que el dictamen de minuta aprobado fue propuesto por las Comisiones Unidas en atención a lo que establece el artículo 41, párrafo primero, fracción III, de la Constitución General, referente a que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

46. Sostiene que debe considerarse la definición de propaganda electoral establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, así como los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la materia, para no perder de vista que han surgido figuras como la propaganda comercial, mediante las que se ha intentado disfrazar a la propaganda electoral, pretendiendo beneficiar a un partido político y reducir el número de simpatizantes de otros, sin estar sujeta a la normatividad relativa.



47. Alega que, conforme al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y desde una perspectiva democrática, las estructuras jurídicas deben reglamentar el ejercicio de los derechos y las oportunidades en la elección de los representantes dentro del esquema de partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, por lo que el legislador poblano, en ejercicio de su función estatal para organizar las elecciones y en atención a los principios que rigen la materia electoral, dotó de un marco legal que fortalece la certeza y la equidad en la contienda electoral, lo que obliga a incorporar elementos que hagan efectiva la competencia entre los contendientes dentro de un proceso electoral a fin de obtener un cargo público.

48. En apoyo a sus argumentos, cita lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que se reconoció la constitucionalidad del artículo 250, párrafo 1, incisos a), b) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al considerar que resulta válido que la legislación secundaria establezca modalidades para el despliegue de la propaganda electoral, sobre todo, en casos en los que se protege de su posible deterioro al mobiliario instalado en la vía pública; la función óptima de los señalamientos viales; el respeto de la propiedad privada, salvo el consentimiento de su dueño; y la prestación eficiente de los servicios carreteros y ferroviarios; finalidades que responden al respeto de los derechos de terceros.

49. **6o.** Arguye que el decreto impugnado pretende la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre la libertad de expresión y los principios de equidad, certeza y legalidad, bajo condiciones que aseguren la igualdad en la adquisición de espacios para colocar propaganda electoral; al respecto, considera que cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 61/2009, de rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

50. Además, señala que el decreto impugnado toma en cuenta la opinión presentada por la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático referente a la contaminación visual; la opinión de las Comisiones Unidas sobre la necesidad de regular el beneficio inequitativo de ciertos actores y



la imagen urbana de las comunidades; asimismo, la necesidad de regular la propaganda en cualquier espacio de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte; todo con el fin de garantizar, por un lado, la prestación de un servicio público adecuado y, por otro, alcanzar la equidad en la contienda.

51. **SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** La secretaria general del Congreso del Estado de Puebla rindió el informe a cargo del Poder Legislativo Local, en el que dio respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el partido político nacional accionante en el sentido siguiente:

52. **1o.** Sostiene que el escrito de demanda fue presentado después de los treinta días que establece la Constitución General para promover acción de inconstitucionalidad, dado que el decreto impugnado fue publicado el veinticuatro de julio de dos mil veinte y el escrito respectivo fue presentado el veintidós de septiembre siguiente.

53. **2o.** Considera que los conceptos de invalidez hechos valer son inoperantes, en virtud de que, contrario a lo que alega el accionante, el decreto impugnado se encuentra motivado, como se desprende de la exposición de motivos –que hace alusión a una serie de estudios relativos a la propaganda electoral– y del dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, la de Transporte y Movilidad, y la de Asuntos Municipales, así como por el Pleno del Congreso del Estado.

54. **3o.** Estima que el partido actor, al sostener en su demanda que la regulación de los derechos políticos merecen una motivación reforzada y un régimen especial, realiza una inexacta interpretación del artículo 29 de la Constitución General, dado que el precepto constitucional hace referencia a un estado de excepción y a la facultad del presidente de la República para emitir decretos en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; lo que no cobra aplicación en el caso, por impugnarse una norma general emitida por el Poder Legislativo Estatal.

55. **4o.** Alega que el decreto impugnado tampoco viola la libertad de expresión, pues sólo establece límites legales a la colocación de propaganda elec-





toral en mamparas y bastidores, así como en portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, con apoyo en los artículos 6o., 41 y 134 de la Ley Suprema.

56. Específicamente, considera que estos dos últimos preceptos constitucionales, al establecer que el uso de manera permanente de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos nacionales y el acceso a las prerrogativas para las campañas electorales por parte de los candidatos independientes será en los términos que establezca la ley, apoyan la validez del decreto impugnado.

57. Continúa argumentando que el artículo 41 de la Constitución General establece que los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión ni por medio de terceras personas, físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular; y que dicha orden debe ser cumplida en el ámbito competencial de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

58. Asimismo, considera que el artículo 134 constitucional es la norma marco al disponer expresamente que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público; siendo que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de ello, por lo que, con apoyo en dicho precepto constitucional, es que el decreto impugnado fue emitido.

59. **5o.** Aduce que la reforma y la adición controvertidas no infringen el derecho a votar y ser votado, dado que sólo regulan lo relativo a la propaganda electoral y no el derecho de un aspirante a ser candidato a un puesto de elección política, como lo establece el artículo 135 constitucional.

60. **6o.** Arguye que los artículos 1o., 39 y 40 de la Constitución General, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no tratar sobre regulación de propaganda, no pueden constituir parámetro de regularidad



constitucional para analizar la validez del decreto impugnado. Cita, en apoyo a su postura, la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "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."

61. SÉPTIMO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Mediante oficio TEPJF-P-FAFB-381/2020, recibido de manera electrónica por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión del órgano jurisdiccional que representa, manifestando lo siguiente:

62. **1o.** En relación con las violaciones al procedimiento legislativo, en cuanto a que, a decir del accionante, el quince de septiembre del año en curso hubo una simulación en la publicación de la norma impugnada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla para hacerla pasar como si se hubiera publicado válidamente el veinticuatro de julio anterior, la Sala Superior señaló que no era procedente emitir opinión, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

63. Lo anterior, incluso, respecto a lo alegado por el accionante en el sentido de que la reforma no cumplió con el plazo constitucional de ser emitida noventa días antes del inicio del proceso electoral, ya que considera se trata de un concepto de invalidez vinculado con la simulación de la publicación de la norma, tema que, insiste, no le resulta opinable.

64. **2o.** En cuanto al contenido de las fracciones IV y IV Bis del artículo 232 del Código Electoral local, considera que resulta inconstitucional por tratarse de una limitación a la libertad de expresión que no supera un escrutinio estricto de proporcionalidad.

65. En principio, considera que el establecimiento de restricciones a la propaganda electoral tiene una finalidad constitucionalmente válida, ya que pretende inhibir conductas que podrían ser consideradas como contrarias a dere-



cho, disminuir la contaminación visual y lograr condiciones de equidad en la contienda.

66. Sin embargo, en opinión de la Sala, las prohibiciones sobre los medios de comunicación que pueden ser utilizados para la propaganda electoral por parte de los partidos políticos restringen de manera innecesaria el derecho a la libertad de expresión.

67. Sostiene que si el fin de la medida es disminuir la contaminación visual y lograr condiciones de equidad en la contienda, ello se logra con las medidas ya previstas en el propio Código Electoral local, como lo es el sorteo de los lugares de uso común para la colocación de la propaganda entre los partidos políticos, realizada por los Consejos Distritales (artículo 118, fracción XVI), así como la obligación de retirar la propaganda electoral (artículos 54, fracción XIII; 200 Bis, fracción VI, y 235).

68. Asimismo, el prohibir la publicación de cualquier anuncio de entrevistas, revistas o libros en la que exista algún elemento que identifique a una candidatura, implica violación al ejercicio de la libertad de expresión, ya que se estaría ante una censura previa de actividades que son permitidas, ante la posibilidad de que se estuviera simulando propaganda electoral como un genuino ejercicio de la libertad de expresión. En todo caso, será hasta el momento en que sean publicadas las portadas de revistas, libros, anuncios de entrevistas o de diarios, que se podrá saber si se trata de propaganda comercial correspondiente a esos medios o si se está ante la difusión de propaganda electoral.

69. En el caso, la Sala Superior considera que existen medidas menos gravosas y que no implican una censura previa para evitar las simulaciones que busca evitar la norma, como lo sería que se identifique que esa publicación constituye propaganda electoral (artículo 238, fracción III, del Código Electoral local).

70. Además, sostiene que, en todo caso, si algún actor político considera que otro está difundiendo propaganda encubierta –tipo comercial–, cuando en realidad debe considerarse como electoral, puede denunciar esa conducta ante la autoridad administrativa electoral para que, sustanciando un procedimiento especial sancionador, dicte, en su caso, las medidas cautelares correspondientes, para que se deje de difundir la propaganda.



71. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

72. NOVENO.—**Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción de veintiséis de octubre de dos mil veinte, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

73. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

74. SEGUNDO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.

75. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General<sup>1</sup> y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la ma-

<sup>1</sup> (Constitución General) "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



teria,<sup>2</sup> los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales.

76. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

77. I. Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

78. II. Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

79. III. Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

80. IV. Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

81. Expuestos los requisitos, debe destacarse que, del oficio número INE/DJ/DIR/7098/2020, firmado electrónicamente por Gabriel Mendoza Elvira, director jurídico del Instituto Nacional Electoral, y de los documentos anexos a éste, se advierte que Movimiento Ciudadano cuenta con registro como partido político nacional.

82. Por su parte, el artículo 20, numerales 1 y 2, inciso o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano señalan que la Comisión Operativa Nacional se forma

---

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; ..."

<sup>2</sup> (Ley reglamentaria) "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".



por nueve miembros y será quien ostente su representación legal, así como la de su dirección nacional. Aunado a ello, disponen que todos los actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, teniendo entre otras atribuciones y facultades la de promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

83. Ahora bien, de acuerdo con la certificación anexa al oficio remitido por el director ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes miembros (nueve): José Clemente Castañeda Hoeflich, Vania Roxana Ávila García, Verónica Delgadillo García, Perla Yadira Escalante Domínguez, Maribel Ramírez Topete, Ana Rodríguez Chávez, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González y Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa.

84. En el caso, el escrito de demanda contiene las firmas autógrafas de seis de los nueve citados integrantes: José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez y Verónica Delgadillo García, en su carácter de coordinador e integrantes de la Comisión Operativa Nacional del partido político nacional Movimiento Ciudadano; asimismo, de Jorge Álvarez Máynez, quien se ostentó como secretario general de Acuerdos del citado partido.

85. En este sentido, toda vez que, de conformidad con el artículo 20, numeral 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, todos los actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría, y que, en el caso, la demanda se encuentra suscrita por seis de sus nueve integrantes, debe considerarse que los promoventes válidamente ostentan la representación legal del partido político nacional actor. Cabe agregar que, si bien la demanda de acción de inconstitucionalidad también fue suscrita por Jorge Álvarez Máynez, ostentándose como secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del partido político nacional Movimiento Ciudadano, también lo es que, de la lectura de los estatutos, no se desprende facultad alguna en ese sentido.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Consideraciones similares se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas, resueltas el 27 de noviembre de 2017, por unanimidad de 11 votos de los Ministros



86. Por último, se desprende que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida en contra del Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en lo relativo al plazo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, para promulgar y publicar la Ley Electoral local, antes de que comience el proceso electoral en la entidad federativa; asimismo, en relación con las reglas que deberán seguir los partidos políticos y los candidatos en la colocación de propaganda electoral. Como se advierte, se trata de normas con un eminente impacto en la materia electoral de la entidad.

87. En consecuencia, se tiene por acreditada la representación del instituto político y su legitimación procesal para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

88. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

89. En relación con la fecha de publicación oficial del decreto impugnado, el partido accionante sostiene que, aunque el Congreso del Estado de Puebla aprobó el decreto el veintidós de julio de dos mil veinte, materialmente el Ejecutivo Local lo publicó hasta el quince de septiembre de dos mil veinte, pero con una fecha anterior correspondiente al veinticuatro de julio del mismo año. Es decir, **el partido accionante acusa a la autoridad promulgadora de haber difundido la norma impugnada en una fecha posterior a la que aparece asentada en los ejemplares del Periódico Oficial**, a fin de evitar su escrutinio constitucional.

90. Esto lo relaciona con tres de sus siete motivos de disenso, consistentes en no haber respetado la anticipación constitucional necesaria para realizar modificaciones legales fundamentales a las reglas del próximo proceso electo-

---

Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero relativo a la legitimación de los promoventes.



ral en la entidad federativa; por considerar que se transgredieron las reglas del proceso legislativo; y por violación al principio de irretroactividad de la ley.

91. Con independencia de que dichas cuestiones puedan o no ser materia de estudio más adelante, en este momento debe precisarse la fecha de publicación oficial del decreto impugnado, en virtud de que el cómputo del plazo para promover una acción de inconstitucionalidad debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general fue publicada en el correspondiente medio oficial y, tal cuestión, como se indicó, es de orden público y estudio preferente.

92. Al respecto, esta Suprema Corte tiene una consolidada doctrina judicial en el sentido de que los periódicos oficiales son los órganos de los respectivos gobiernos para hacer del conocimiento del público las leyes.<sup>4</sup> Así se ha sostenido que la publicidad es un medio de dar certeza jurídica en tanto que pretende que los gobernados y los órdenes de gobierno conozcan con precisión y oportunidad las modificaciones al ámbito jurídico, para lo cual deben difundir el contenido de las normas a través de un periódico estatal con alcance general, ya que de nada sirve la publicación si las personas y autoridades no tienen acceso a ella.<sup>5</sup>

93. Entonces, **para que la publicación cumpla con el estándar de seguridad jurídica, es básico que, en principio, el documento o medio empleado para lograr esa finalidad permita identificar que se trata de un periódico oficial, que no pueda confundirse con otros medios informativos no sólo privados sino también gubernamentales**, ya que la palabra oficial significa que tiene autenticidad, que emana de una autoridad derivada del Estado y que es el único en que se pueden publicar las normas generales para su debida aplicación y observancia.

<sup>4</sup> "PROMULGACIÓN DE LAS LEYES." Registro digital: 284109. [TA]; Quinta Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XVII, página 1352.

<sup>5</sup> Amparo en revisión 341/2008, resuelto por el Tribunal Pleno el veintidós de enero de dos mil nueve, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas (ponente), Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.





94. Aunado a ello, este Alto Tribunal también ha concluido que las leyes deben considerarse como publicadas no cuando lo son formalmente, por la fecha del Periódico Oficial, sino cuando lo son realmente, por haber sido puesto en circulación los ejemplares; y **existiendo siempre la presunción de que su publicación real es su publicación formal y para destruir esa presunción se necesitan pruebas que, de manera plena e indubitable, engendren la convicción de que no han coincidido la publicación formal y la real de una determinada ley.**<sup>6</sup>

95. Una vez expuesto lo anterior, se procede a analizar el marco normativo que regula la publicación de las normas generales en el Estado de Puebla, así como las constancias que obran en autos, a fin de acreditar la fecha de publicación del decreto impugnado.

96. Al respecto, los artículos 56<sup>7</sup> y 79, fracción III,<sup>8</sup> de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establecen que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto o acuerdo y que **para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el presidente, vicepresidente y cualquiera de los secretarios,** en términos de la legislación interna del Congreso. Asimismo, disponen que constituye una facultad y una obligación del gobernador del Estado promulgar y mandar publicar las leyes y decretos del Congreso.

97. En cuanto a la legislación interna del Congreso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla establece que el proceso legislativo em-

<sup>6</sup> "LEYES, OBLIGATORIEDAD Y PUBLICACIÓN DE LAS." Registro digital: 384990. [TA]; Quinta Época, Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXIII, página 1641.

<sup>7</sup> (Constitución Política del Estado de Puebla) "Artículo 56. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto o acuerdo y para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el presidente, vicepresidente y cualquiera de los secretarios, en términos de la legislación interna del Congreso."

<sup>8</sup> (Constitución Política del Estado de Puebla) "Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...

"III. Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."



pieza con la iniciativa y concluye con una determinación emitida por el Pleno que, en caso de ser aprobatoria, deberá publicarse en los términos de dicha ley.<sup>9</sup>

98. Entre los términos que la citada ley orgánica dispone para la publicación se encuentran que el **expediente oficial de todo proceso legislativo** deberá ser físico y/o electrónico, en lo conducente, de acuerdo con la forma en la que fue presentada la iniciativa y, **deberá contener**, entre otros requisitos, **el acuse de recibo del oficio enviado al Ejecutivo para su publicación y la constancia del Periódico Oficial respectivo**.<sup>10</sup>

99. Una vez aprobado un proyecto de ley o decreto, no podrá alterarse su contenido y **se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado**, para la sanción y publicación correspondiente.<sup>11</sup>

100. Votado y aprobado un proyecto de ley o decreto por parte del Congreso, **se enviará al Ejecutivo para que, en el plazo de quince días naturales después de recibido, realice las observaciones que considere pertinentes**. En caso de que el Ejecutivo realice observaciones parciales a la ley o decreto, éste se entenderá aprobado en la parte que no fue observada. Cuando el Ejecutivo realice observaciones a la ley o decreto, se devolverá a la comisión que realizó el dictamen para que dentro del término de treinta días naturales efectúe un nuevo dictamen el cual será discutido y puesto a votación. El nuevo dictamen deberá ser aprobado en la materia de las observaciones por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla) "Artículo 136. El proceso legislativo empieza con la iniciativa y concluye con una determinación emitida por el Pleno que en caso de ser aprobatoria deberá publicarse en los términos de esta ley."

<sup>10</sup> (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla) "Artículo 141. El expediente oficial de todo proceso legislativo deberá ser físico y/o electrónico, en lo conducente, de acuerdo a la forma en la que fue presentada la iniciativa y, deberá contener: ...

"IX. Acuse de recibo del oficio enviado al Ejecutivo para su publicación; y

"X. Constancia del Periódico Oficial respectivo."

<sup>11</sup> (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla) "Artículo 191. Una vez aprobado un proyecto de ley o decreto, no podrá alterarse su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado, para la sanción y publicación correspondiente."

<sup>12</sup> (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla) "Artículo 232. Votado y aprobado un proyecto de ley o decreto se enviará al Ejecutivo para que, en el plazo de quince días naturales después de recibido, realice las observaciones que considere pertinentes. En caso de que el Eje-



101. **Se considerará que el Ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en el término de quince días naturales u ordene su publicación.**<sup>13</sup>

102. Por su parte, el reglamento reitera que, una vez aprobado un dictamen de ley, no podrá alterarse en su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.<sup>14</sup> Asimismo, encomienda a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos vigilar que las leyes que apruebe el Congreso sean debidamente publicadas en el Periódico Oficial del Estado.<sup>15</sup>

103. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación, como dependencia auxiliar del gobernador, administrar el Periódico Oficial del Estado y publicar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, así como mantener actualizado un portal de Internet para la consulta del orden jurídico de la entidad, en coordinación con la Consejería Jurídica.<sup>16</sup>

---

cutivo realice observaciones parciales a la ley o decreto, éste se entenderá aprobado en la parte que no fue observada.

"Cuando el Ejecutivo realice observaciones a la ley o decreto, se devolverá a la comisión que realizó el dictamen para que dentro del término de treinta días naturales efectúe un nuevo dictamen el cual será discutido y puesto a votación.

"El nuevo dictamen deberá ser aprobado en la materia de las observaciones por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes."

<sup>13</sup> **(Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla) "Artículo 233.** Se considerará que el Ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en el término de quince días naturales u ordene su publicación."

<sup>14</sup> **(Reglamento Interior del Congreso del Estado) "Artículo 145.** Una vez presentado el dictamen de ley, decreto o acuerdo pueden formularse proposiciones reformatorias o adicionales, las que, si fueren tomadas en consideración, serán discutidas desde luego y, si fueren aprobadas, se pasarán a la Secretaría para la modificación correspondiente. Una vez aprobada ésta, no podrá alterarse en su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado, para la sanción y publicación correspondiente."

<sup>15</sup> **(Reglamento Interior del Congreso del Estado) "Artículo 189.** Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos las atribuciones siguientes: ...

"XII. Vigilar que las leyes, decretos y acuerdos que apruebe el Congreso, sean debidamente publicadas en el Periódico Oficial del Estado; ..."

<sup>16</sup> **(Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla) "Artículo 32.** A la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"IX. Administrar el Periódico Oficial del Estado y publicar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, así como los reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos de carácter general, y



104. Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno reconoce las siguientes atribuciones: al titular de la dependencia, la de proveer lo necesario para la publicación de las leyes y decretos expedidos por el Congreso Local;<sup>17</sup> al titular de la Subsecretaría Jurídica, auxiliar al secretario en la administración del Periódico Oficial del Estado y del portal electrónico de consulta del orden jurídico estatal e instruir que se publiquen las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y promulgue el titular del Poder Ejecutivo;<sup>18</sup> al titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos vigilar la publicación del referido medio de difusión oficial;<sup>19</sup> y al titular de la Dirección del Periódico Oficial dirigir, publicar, calendarizar y distribuir las publicaciones del Periódico Oficial de la entidad, así como mantener actualizado el banco de datos del orden jurídico nacional.<sup>20</sup>

---

mantener actualizado un portal de Internet para la consulta del orden jurídico del Estado, en coordinación con la Consejería Jurídica; ..."

<sup>17</sup> **(Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno) "Artículo 16.** El secretario para el despacho de los asuntos de la Secretaría, tendrá las siguientes atribuciones: "...

"XXXI. Proveer lo necesario para la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de las leyes y decretos que expida el Congreso Local, de los reglamentos, acuerdos y ordenamientos de carácter general que emita el gobernador del Estado, así como de las demás disposiciones de observancia general en la entidad; ..."

<sup>18</sup> **(Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno) "Artículo 22.** El titular de la Subsecretaría Jurídica dependerá jerárquicamente del secretario y tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 17 de este reglamento, las siguientes: ...

"XII. Auxiliar al secretario en la administración del Periódico Oficial del Estado y del portal electrónico de consulta del orden jurídico estatal e instruir se publiquen las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y promulgue el titular del Poder Ejecutivo, así como los reglamentos, decretos y acuerdos que emita el gobernador del Estado, fe de erratas, notas aclaratorias y los demás documentos que por disposición legal o por instrucciones de su superior jerárquico, deban ser publicados; ..."

<sup>19</sup> **(Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno) "Artículo 23.** El titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependerá jerárquicamente de la Subsecretaría Jurídica y tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 18 de este reglamento, las siguientes: ...

"IV. Vigilar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general que emita el gobernador del Estado, fe de erratas, notas aclaratorias y los demás documentos que por disposición legal o por instrucciones de su superior jerárquico deban ser publicados; ..."

<sup>20</sup> **(Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno) "Artículo 24.** El titular de la Dirección del Periódico Oficial dependerá jerárquicamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 19 de este reglamento, las siguientes:

"I. Dirigir el Periódico Oficial del Estado;

"II. Publicar en el Periódico Oficial del Estado, las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y promulgue el titular del Poder Ejecutivo, así como los reglamentos, decretos y acuerdos que



105. De este modo, contrario a lo referido por el partido demandante,<sup>21</sup> de las normas anteriores no se desprende expresa ni implícitamente que el Periódico Oficial únicamente tenga validez a partir de su publicación digital, por lo que, en todo caso, estamos ante una cuestión probatoria a cargo del promovente, quien deberá demostrar que la publicación formal del periódico no coincide con la real.

106. Ahora bien, como se indicó, el partido político nacional Movimiento Ciudadano señala que en el Estado de Puebla existió una simulación en relación con la publicación de la norma general impugnada, a fin de evitar su judicialización.

107. Sostiene que el catorce de septiembre de dos mil veinte, diversas notas publicadas en medios de comunicación local aseveraron que la reforma y adición al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado no había sido publicada; ante lo cual, el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Estado declaró en los medios de comunicación que la difusión de la norma general había ocurrido el veinticuatro de julio de dos mil veinte; sin embargo, el accionante sostiene que fue materialmente hasta el quince de septiembre siguiente que se publicó, pero con fecha de veinticuatro de julio.

108. A efecto de acreditar su dicho, el promovente ofrece lo que dice son capturas de pantalla del sitio de Internet del gobierno del Estado denominado Orden Jurídico Poblano (<https://ojp.puebla.gob.mx/>); asimismo, una grabación

---

emita el gobernador del Estado, fe de erratas, notas aclaratorias y los demás documentos que por disposición legal o por instrucciones de su superior jerárquico, deban ser publicados;

"III. Calendarizar las publicaciones del Periódico Oficial del Estado;

"IV. Distribuir las publicaciones del Periódico Oficial del Estado, entre las dependencias de la Administración Pública Estatal; ...

"VI. Mantener actualizado el banco de datos del orden jurídico estatal; ..."

<sup>21</sup> En su demanda, Movimiento Ciudadano refirió: "Dentro del ordenamiento jurídico poblano la publicación del Periódico Oficial, así como el portal para la consulta del Ordenamiento Jurídico Poblano, se da en formato exclusivamente digital y ambos deben mantenerse actualizados; esto dimana en primer lugar del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y posteriormente de los numerales 16, 22, 23 y 24 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. ..."



de video que, según su dicho, corresponde a las quince horas con diecisiete minutos del quince de septiembre de dos mil veinte, y en la cual, en su concepto, es posible desprender que el decreto impugnado no había sido publicado. El accionante hace hincapié en que, paradójicamente, la diversa reforma electoral de veintinueve de julio de dos mil veinte, acontecida con posterioridad a la impugnada, ya se encontraba incorporada al Código Electoral local.

109. Según el accionante, fue hasta las dieciocho horas con cuarenta y dos minutos del quince de septiembre de dos mil veinte que, en el portal oficial del Gobierno del Estado denominado Orden Jurídico Poblano, al descargar en su integridad el Código Electoral local, encontró incorporado el decreto impugnado; sin embargo, sostiene que aún no se veía reflejado en los artículos transitorios del código. A efecto de generar convicción sobre su dicho, el actor adjuntó a su demanda una grabación de video que, según lo refirió, corresponde a la citada hora y día; asimismo, adjuntó una constancia relativa al acta circunstanciada con clave ACTA/OE-110/2020, emitida por el encargado del despacho de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, en la que se hizo constar el contenido de tres enlaces electrónicos del Orden Jurídico Poblano, relacionados con el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuyos artículos transitorios no se encontraban los relativos al decreto impugnado, pero sí los de la diversa reforma electoral de veintinueve de julio, acontecida con posterioridad.

110. Ahora bien, al rendir sus informes, las autoridades emisora y promulgadora del decreto impugnado exhibieron, en copia certificada y en lo que al caso interesa, las siguientes constancias:

I. Oficio SEGOB/0468/2020, de veintiséis de junio de dos mil veinte, por medio del cual el secretario de Gobernación del Estado de Puebla remite al Congreso de la entidad la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo para reformar la fracción IV y adicionar la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. En dicho oficio, obra estampado sello de recibido de la Oficialía de Partes del Congreso del mismo día.

II. Acuerdo de admisión número 228/2020, de treinta de junio de dos mil veinte, emitido por la diputada presidenta de la mesa directiva del Congreso del Estado, por el que admite la iniciativa antes mencionada y ordena sea listada en



el orden del día para la sesión pública ordinaria de uno de julio siguiente, para su trámite correspondiente.

III. Acuerdo de turno número 258/2020, de uno de julio de dos mil veinte, emitido por los diputados integrantes de la mesa directiva del Congreso del Estado, por el que turnan la iniciativa de mérito a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Transportes y Movilidad y de Asuntos Municipales, para su estudio y resolución.

IV. Acta de sesión de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Transportes y Movilidad y de Asuntos Municipales, efectuada el once de julio de dos mil veinte, a través de la plataforma de videoconferencia denominada "Telmex", en la que, una vez verificado el quórum legal, en el punto tres del orden del día, se dio lectura al proyecto de dictamen con minuta de decreto por virtud del cual se reforma la fracción IV y adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; se procedió a su discusión y, sometido a consideración, se aprobó con diecisiete votos a favor, uno en contra y tres abstenciones.

V. Dictamen número 071, de once de julio de dos mil veinte, por el que las citadas Comisiones Unidas resuelven procedente la *"Iniciativa de Decreto que reforma la fracción IV y adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla"*, a efecto de que sea sometido a consideración del Pleno del Congreso.

VI. Diario de debates y acta de sesión pública extraordinaria virtual, celebrada el veintidós de julio de dos mil veinte, por la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, en la que, una vez verificado el quórum legal, se declaró abierta la sesión y, en el punto dos del día, la presidencia de la mesa directiva sometió a consideración de la asamblea dispensar la lectura del dictamen con minuta de decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que había sido enviado a los correos institucionales de los diputados; propuesta que fue aprobada por unanimidad de votos. Enseguida, diversos diputados expresaron sus consideraciones al dictamen en lo general, se concedió el uso de la palabra a los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras y, agotada la lista de oradores inscritos, la presiden-



cia de la mesa directiva consultó, en votación económica, si el asunto se encontraba suficientemente discutido, aprobándose por mayoría de votos. Acto continuo, la Secretaría procedió a tomar votación nominal en lo general del dictamen, resultando veinticinco votos a favor, seis en contra y ocho abstenciones, por lo que fue aprobado en lo general. A continuación, fue puesto a discusión en lo particular y, agotadas y desechadas que fueron las proposiciones reformativas y las reservas presentadas, se procedió a recoger la votación nominal en lo particular del dictamen, resultando veinticuatro votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones; seis votos en contra del artículo 232, fracción IV, un voto en abstención del artículo 232, fracción IV Bis y nueve votos en contra de los considerandos; en consecuencia, la presidencia de la mesa directiva declaró aprobado el dictamen, ordenando enviar la minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**VII.** Oficio 1462/2020, de veintidós de julio de dos mil veinte, suscrito por la presidenta, los vicepresidentes y los secretarios de la mesa directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, por el que remiten al gobernador de la entidad, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, la Minuta de Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. En dicho oficio, consta estampado el sello de recibido de la Oficialía de Partes del C. gobernador de Puebla de veintidós de julio de dos mil veinte, con la leyenda escrita "18:27 hrs."

**VIII.** Oficio 1463/2020, de veintidós de julio de dos mil veinte, suscrito por la presidenta, los vicepresidentes y los secretarios de la mesa directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, por el que remiten al secretario de Gobernación de la entidad, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, la Minuta de Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Asimismo, se marcó copia, para los efectos legales procedentes, al subsecretario jurídico de la Secretaría de Gobernación y al consejero jurídico del gobernador del Estado. En dicho oficio, consta estampado de los sellos de recibido de la Oficialía de Partes del C. Gobernador de Puebla de veintidós de julio de dos mil veinte, con la leyenda escrita "18:35 hrs., se recibe duplicado"; de la Consejería Jurídica de veintitrés de julio, con la leyen-





da "10:56 hrs." y de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría de Gobernación de veintitrés de julio, con la leyenda "11:52 hrs".

**IX.** Periódico Oficial del Estado de Puebla, correspondiente al viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte, que contiene el *"Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se reforma la fracción IV, se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla"*, en cuya parte final se lee: *"Por lo tanto mando se imprima, publique y circule para sus efectos. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los veinticuatro días del mes de julio de dos mil veinte. El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla. LICENCIADO LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA GUERTA. Rúbrica. El secretario de Gobernación. CIUDADANO DAVID MÉNDEZ MÁRQUEZ. Rúbrica"*.

**X.** Periódico Oficial del Estado de Puebla, correspondiente al miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte, que contiene el *"Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones al Código de Institucionales y Procesos Electorales del Estado de Puebla"*.

111. Constancias que, respectivamente, fueron certificadas por María del Rosario Evangelista Rosas, en su carácter de secretaria general del Congreso del Estado, y por Marcelino Godínez Marines, en su carácter de director del Periódico Oficial del Estado, con apoyo en los artículos 177, fracción XII, del Reglamento Interior del Congreso del Estado y 19, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, que establecen:

**"Artículo 177 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.** Son obligaciones del secretario general: ...

**"XII.** Expedir copias certificadas de los documentos que obren en el archivo y que no exijan reserva, poniendo en todos ellos la cláusula relativa a que no tendrán más efecto que el que deban producir por riguroso derecho. Para dar copias certificadas de la clase de documentos a que se refiere esta fracción a quien no sea parte legítima, será necesario que lo acuerde el presidente del Congreso, y lo mismo cuando aquéllos tengan carácter de reservados; ..."



**"Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.** Al frente de cada dirección de área habrá un titular, quien tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"XVII.** Expedir cuando proceda, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos o expedientes a su cargo, de conformidad con la legislación y normatividad aplicables."

112. Conforme a dichos preceptos, las copias certificadas fueron despachadas por funcionarios públicos que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para expedirlas, esto es, funcionarios a los que la ley los reviste de fe pública para hacer constar que determinado documento corresponde a la reproducción de otro original que obra en sus archivos o expedientes a cargo.

113. Por tanto, las constancias que se acompañaron a los informes generar convicción a este Alto Tribunal sobre la fecha cierta de publicación de la norma general impugnada, en virtud de que se trata de documentos públicos que hacen prueba plena y gozan de una presunción de validez, en términos de los artículos 129,<sup>22</sup> 130<sup>23</sup> y 202<sup>24</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles,

<sup>22</sup> **(Código Federal de Procedimientos Civiles) Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

<sup>23</sup> **(Código Federal de Procedimientos Civiles) "Artículo 130.** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización."

<sup>24</sup> **(Código Federal de Procedimientos Civiles) "Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros



de aplicación supletoria al presente asunto, de conformidad con el artículo 1o.<sup>25</sup> de la ley reglamentaria de la materia.

114. Aunado a lo anterior, esta potestad jurisdiccional no advierte discrepancia entre las constancias remitidas por las autoridades y el marco legal que rige la publicación de las normas generales en el Estado de Puebla.

115. En efecto, las constancias acreditan que el veintidós de julio de dos mil veinte fue aprobado el Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y, una vez ocurrido lo anterior, de manera inmediata la presidencia de la mesa directiva ordenó enviar la minuta correspondiente al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

116. Asimismo, en el expediente oficial integrado por el Congreso con motivo del proceso legislativo, obran los acuses de recibido de los oficios 1462/2020 y 1463/2020, de veintidós de julio de dos mil veinte, suscritos por la presidenta, los vicepresidentes y los secretarios de la mesa directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, enviados al gobernador y al secretario de Gobierno de la entidad, con copia marcada para el subsecretario jurídico de la Secretaría de Gobernación y el consejero jurídico, en los que se les solicita la publicación oficial correspondiente.

117. En dichos oficios, consta el acuse de recibo los días veintidós (18:27 horas ante el gobernador) y veintitrés de julio de dos mil veinte (10:56 horas ante la Consejería Jurídica y 11:52 hrs ante la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría de Gobernación).

---

de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

<sup>25</sup> **(Ley reglamentaria) "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."



118. Al día siguiente, esto es, el veinticuatro de julio de dos mil veinte, el titular del Ejecutivo Estatal publicó en el Periódico Oficial de la entidad el *"Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se reforma la fracción IV, se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla"*.

119. Esto es acorde con lo establecido en los artículos 56 de la Constitución Política del Estado, así como 141, fracción IX, 191 y 232 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla que establecen que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley y, para su promulgación y publicación, se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el presidente, vicepresidente y cualquiera de los secretarios; una vez aprobado un proyecto de ley se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado, para la sanción y publicación correspondiente; y que en el expediente oficial del proceso legislativo debe obrar el acuse de recibo correspondiente al envío para su publicación. Asimismo, la difusión oficial del decreto aconteció dentro del plazo de quince días naturales después de recibido por parte del Ejecutivo.

120. De todo lo anterior, se desprende que, como se adelantó, las documentales remitidas guardan congruencia con lo establecido en el marco legal que regula la promulgación y publicación de leyes en el Estado de Puebla; asimismo, ya se ha señalado que, conforme a los criterios de este Alto Tribunal, existe siempre la presunción de que la publicación real de la norma es su publicación formal y para destruir esa presunción se necesitan pruebas que, **de manera plena e indubitable**, generen la convicción de que no han coincidido la publicación formal y la real de una determinada ley.

121. Bajo esta lógica, lo aseverado por el accionante y las pruebas que ofreció **no logran desvirtuar la fecha de publicación formal asentada en el Periódico Oficial**, pues sus afirmaciones se sustentan en diversas notas periodísticas, así como en las consultas realizadas en sitios de Internet del Gobierno del Estado que no corresponden a la página del Periódico Oficial.

122. Lo asentado en una nota periodística da cuenta de que determinada información fue difundida en un medio de comunicación en el Estado, pero no de la veracidad de los hechos que contiene y, en ese sentido, no pueden tener



el alcance pretendido por el accionante, consistente en acreditar una fecha de publicación de una norma general.

123. Sirven de apoyo a lo anterior, en lo conducente, las tesis de la Séptima y la Quinta épocas de este Alto Tribunal, de rubros: "PRUEBA DOCUMENTAL, INFORMACIÓN PERIODÍSTICA COMO. SU VALOR PROBATORIO."<sup>26</sup> y "PERIÓDICOS, NOTAS EN LOS, COMO PRUEBA."<sup>27</sup>

124. Tampoco, la consulta al sitio de Internet del Gobierno del Estado denominado Orden Jurídico Poblano (<https://ojp.puebla.gob.mx/>) –tanto por lo que hace a las grabaciones de video, como el acta circunstanciada emitida por el encargado del despacho de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado– tienen el alcance de acreditar la supuesta simulación en relación con la publicación de la norma general impugnada.

125. Lo anterior, porque si bien se trata de un sitio de gobierno, también lo es que dicho sitio no es la página oficial del Periódico Oficial de la entidad que, en todo caso, sería el medio electrónico de difusión en el Estado.

126. Al respecto, como se precisó, este Tribunal Constitucional ha sostenido que es básico que el documento o medio empleado para la publicidad de las normas permita identificar que se trata de un periódico oficial, que no pueda confundirse con otros medios informativos no sólo privados **sino también gubernamentales**, ya que la palabra oficial significa que tiene autenticidad, que emana de una autoridad derivada del Estado y que es el único en que se pueden publicar las normas generales para su debida aplicación y observancia.

127. De ahí que, en todo caso, las pruebas aportadas por el accionante debieron referirse al sitio de Internet del Periódico Oficial del Estado de Puebla (<http://periodicooficial.puebla.gob.mx/>), que es el medio electrónico gubernamental de carácter oficial para la publicidad de las normas locales.

<sup>26</sup> [TA]; Séptima Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 181-186. Tercera Parte; página 63, con número de registro digital: 237424.

<sup>27</sup> [TA]; Quinta Época. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo CXVI, página 365, con número de registro digital: 367922.



128. Es cierto que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, es obligación del Ejecutivo Estatal, por sí o por conducto de sus subalternos, mantener actualizado el portal de Internet denominado Orden Jurídico Poblano; sin embargo, del cumplimiento o no de dicha atribución, no puede desprenderse una fecha de publicación oficial de una norma general, pues se trata de una base de datos que compila la normatividad en la entidad federativa, con una finalidad meramente informativa.

129. De manera que, en todo caso, lo que se encuentra acreditado en autos es un retraso en la actualización de la información disponible para consulta en un portal de Internet del Gobierno del Estado con fines únicamente de divulgación, pero no que la fecha de publicación formal del decreto impugnado no correspondió a aquella en que fue puesto en circulación, física o electrónicamente.

130. Finalmente, las impresiones de pantalla expuestas a lo largo del escrito de demanda tampoco producen convicción sobre la veracidad de su contenido, en virtud de ser imágenes susceptibles de alteración.

131. Por tanto, se estima que, en el presente caso, no se aportaron pruebas suficientes para que, de manera plena e indubitable, demuestren que la publicación formal del decreto impugnado no coincidió con la real y, consecuentemente, debe privilegiarse la presunción sobre la autenticidad del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Puebla, correspondiente al viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte, que contiene el *"Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se reforma la fracción IV, se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla"*, por tratarse de documento público, emitido y certificado por funcionarios públicos, en ejercicio de su competencia, y con las formalidades de ley.

132. Máxime que el partido accionante tuvo la oportunidad de objetar las constancias ofrecidas por la autoridad, en términos de los artículos 12<sup>28</sup> y

<sup>28</sup> **(Ley reglamentaria) "Artículo 12.** Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."



13<sup>29</sup> de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 59<sup>30</sup> de dicho ordenamiento, sin que ello haya acontecido.

133. Con base en lo desarrollado, este Alto Tribunal concluye que el Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte.

134. Establecido lo anterior, se procede al análisis de la oportunidad en la presentación de la demanda.

135. De conformidad con 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,<sup>31</sup> 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, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que, en materia electoral todos los días y horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad debe realizarse en el entendido de que

<sup>29</sup> **(Ley reglamentaria) "Artículo 13.** Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el Ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

"Tratándose del incidente de reposición de autos, el Ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

"Los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el Ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda."

<sup>30</sup> **(Ley reglamentaria) "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."

<sup>31</sup> **(Ley reglamentaria) "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."



la demanda debe presentarse antes o durante el día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.<sup>32</sup>

136. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que, en atención a la contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 13/2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil veinte, en cuyos puntos primero<sup>33</sup> y segundo,<sup>34</sup> se canceló el periodo de receso que, en términos del artículo 3<sup>35</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte y, durante tal periodo, se prorrogó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, por lo que no corrieron los términos.

<sup>32</sup> Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL.** Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.". Registro: digital: 189541. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 353.

<sup>33</sup> **(Acuerdo General Plenario Número 13/2020) "Primero.** Se cancela el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte."

<sup>34</sup> **(Acuerdo General Plenario Número 13/2020) "Segundo.** Durante el periodo indicado en el Punto Primero de este Acuerdo General, se proroga parcialmente la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal por lo que, con las salvedades indicadas en el Punto Tercero del presente instrumento normativo, esos días se declaran inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

<sup>35</sup> **(Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) 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."





137. Lo anterior, sin que en el citado acuerdo se exceptionara de la declaratoria como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.<sup>36</sup>

138. En el caso, como quedó establecido, el Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis al artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, fue publicado el **viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte**, en el Periódico Oficial de la entidad, de manera que, atendiendo a las circunstancias antes referidas, el plazo de treinta días naturales para promover oportunamente la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del lunes tres de agosto al martes uno de septiembre de dos mil veinte**.

139. En este sentido, si la demanda fue presentada por escrito depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el **veintidós de septiembre de dos mil veinte es inconcuso que su presentación fue extemporánea** y, en consecuencia, se impone **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad, con fundamento 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,<sup>37</sup> en relación con los diversos 19, fracción VII,<sup>38</sup> 60 y 65<sup>39</sup> del propio ordenamiento.

<sup>36</sup> Así fue sostenido por el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 171/2020, el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a la oportunidad de la demanda.

<sup>37</sup> **(Ley reglamentaria) "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; ..."

<sup>38</sup> **(Ley reglamentaria) "Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... "VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

<sup>39</sup> **(Ley reglamentaria) "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.



140. En efecto, de conformidad con este último precepto, en las acciones de inconstitucionalidad son aplicables las causas de improcedencia previstas para las controversias constitucionales en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia —con la salvedad que el citado precepto establece respecto de leyes electorales—.

141. En el caso, se actualiza la contenida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la extemporaneidad en la presentación de la demanda, en virtud de que el partido político nacional Movimiento Ciudadano depositó su demanda en el buzón judicial de este Alto Tribunal una vez fenecidos los treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la norma general fue publicada oficialmente y, por tanto, su promoción se da fuera del plazo legal establecido.

142. Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la citada tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL."

143. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,

---

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



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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 262/2020.

**Tema. Pruebas permitidas en la acción de inconstitucionalidad y exigibilidad de interponer el incidente de falsedad de documentos.**

### I. Antecedentes

El Partido Político Movimiento Ciudadano promovió una controversia constitucional demandando la invalidez del Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción IV Bis del artículo 232 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado el viernes veinticuatro de julio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que se advirtió que la presentación de la demanda había sido extemporánea. Ello en sentencia de diecinueve de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

### II. Razones de la concurrencia

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque coincido con el sentido de la resolución aprobada, me aparto de las consideraciones sustentadas en los párrafos 130<sup>1</sup> y 132<sup>2</sup> de la sentencia.

<sup>1</sup> "Finalmente, las impresiones de pantalla expuestas a lo largo del escrito de demanda tampoco producen convicción sobre la veracidad de su contenido, en virtud de ser imágenes susceptibles de alteración."



La primera de ellas hace referencia a que las impresiones de pantalla no producen convicción sobre la veracidad de su contenido, en virtud de ser imágenes susceptibles de alteración. Al respecto, considero que esa afirmación es genérica y podría sostenerse prácticamente para desestimar cualquier prueba.

En mi opinión, de conformidad con el artículo 31,<sup>3</sup> en relación con el diverso numeral 59,<sup>4</sup> ambos de la ley reglamentaria de la materia, las partes pueden ofrecer cualquier tipo de pruebas (excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho) para producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos y averiguar la verdad, las cuales se valorarán atendiendo a su relación con los hechos controvertidos y la vinculación que de ellas se haga con otros elementos de prueba. Así, en el caso, que las capturas de pantalla carezcan de valor probatorio no se debe a que son susceptibles de alteración, sino que, al igual que las otras pruebas ofrecidas por el partido promovente, se relacionan con una página de Internet que no es la del Periódico Oficial; de ahí que no sean aptas para averiguar la fecha de publicación del decreto impugnado.

Por otra parte, en el párrafo 132, se afirma que el partido accionante tuvo la oportunidad de objetar las constancias ofrecidas por la autoridad, en términos de los artículos 12 y 13, en relación con el 59, todos de la ley reglamentaria de la materia. En mi opinión, el incidente de falsedad de documentos sirve para objetar la autenticidad del documento como continente, sin que se pueda – en dicho incidente– analizar la veracidad de su contenido. Por lo que, si en el caso, lo que se objeta de falso es la afirmación comprendida en el Periódico Oficial respecto a la fecha de su publicación y, no así la autenticidad del documento, entonces no le era exigible al partido político interponer el incidente de falsedad.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>2</sup> "Máxime que el partido accionante tuvo la oportunidad de objetar las constancias ofrecidas por la autoridad, en términos de los artículos 12 y 13 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 5930 de dicho ordenamiento, sin que ello haya acontecido."

<sup>3</sup> "Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva."

<sup>4</sup> "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."



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN IV, Y 20 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**III. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LA DESIGNACIÓN DE SU SECRETARÍA EJECUTIVA (ARTÍCULOS 137, FRACCIÓN XXV Y 140, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**IV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). SU PRESIDENTE TIENE FACULTAD PARA PROPONER TERNAS PARA SU SECRETARÍA EJECUTIVA, Y EL CONSEJO GENERAL, PARA DESIGNARLA (ARTÍCULOS 137, FRACCIÓN XXV Y 140, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**V. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. DEBE REGIR EN LA DESIGNACIÓN DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA, DIRECCIONES Y UNIDADES TÉCNICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (ARTÍCULOS 137, FRACCIÓN XXV Y 140, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**VI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). LOS CONGRESOS LOCALES SON INCOMPETENTES PARA VARIAR LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE SUS CONSEJERÍAS, PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL**



**ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES II, IV Y V, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**VII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). AUSENCIA DE SUPLENTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES (ARTÍCULOS 170, PÁRRAFO TERCERO, Y 171, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**VIII. CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EXIGENCIA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA PRESIDENCIA DEL PARTIDO POLÍTICO EN SU SOLICITUD DE REGISTRO (ARTÍCULO 279, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**IX. DEBATES PÚBLICOS. OBLIGACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (OPLE) DE ORGANIZAR AL MENOS UNO ENTRE LOS CANDIDATOS A GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y PRESIDENTES MUNICIPALES, ADEMÁS DE LOS QUE PUEDAN GENERARSE POR LAS SOLICITUDES DE LOS CANDIDATOS, SIN QUE ÉSTAS SEAN VINCULANTES PARA DICHO CONSEJO (ARTÍCULO 137, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**X. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS CANDIDATOS A DIPUTADOS LOCALES POR ESTE PRINCIPIO PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA A FAVOR DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO REALICEN NINGÚN GASTO DE CAMPAÑA (ARTÍCULO 276, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XI. CAPACITACIÓN ELECTORAL, UBICACIÓN DE CASILLAS Y DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS. CUALQUIER REGULACIÓN LOCAL VIOLA LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SI NO ESTÁ DELEGADA PREVIAMENTE AL ORDEN**



**ESTATAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 175, FRACCIÓN XIV, 176, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, EN SU CASO, APROBARLA O MODIFICARLA, ASÍ COMO RESOLVER LAS OBJECIONES QUE AL RESPECTO FORMULEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES O CANDIDATURAS INDEPENDIENTES", Y 179, FRACCIONES I, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EN SU CASO, REALIZAR PROPUESTAS ALTERNAS AL CONSEJO DISTRITAL POR CONDUCTO DE LA PRESIDENCIA", Y II, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CAPACITAR", Y D), DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO].**

**XII. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, FRACCIÓN XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGRE O", 103, FRACCIONES III, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS" Y "DENIGRE", Y XII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DEGRADEN, DENIGREN O", 116, FRACCIONES IX, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS" Y "DENIGRE", Y XVII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DEGRADEN, DENIGREN O", 396, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", Y 397, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTENGA EXPRESIONES DENIGRANTES", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 395, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS**



**RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, FRACCIÓN XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGRE O", 103, FRACCIONES III, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS" Y "DENIGRE", Y XII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DEGRADEN, DENIGREN O", 116, FRACCIONES IX, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "OFENSAS" Y "DENIGRE", Y XVII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DEGRADEN, DENIGREN O", 130, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES II, IV Y V, 175, FRACCIÓN XIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, EN SU CASO, APROBARLA O MODIFICARLA, ASÍ COMO RESOLVER LAS OBJECIONES QUE AL RESPECTO FORMULEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES O CANDIDATURAS INDEPENDIENTES", 176, FRACCIÓN IV, 179, FRACCIONES I, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EN SU CASO, REALIZAR PROPUESTAS ALTERNAS AL CONSEJO DISTRITAL POR CONDUCTO DE LA PRESIDENCIA", Y II, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CAPACITAR", Y D), 396, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", Y 397, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTENGA EXPRESIONES DENIGRANTES", Y, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 395, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 273/2020. PARTIDO MORENA. 10 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: 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 virtual** correspondiente al **diez de diciembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 273/2020 promovida por el partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en contra del Decreto Número 042, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.





## I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El siete de octubre de dos mil veinte, Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 042, publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa.

2. **Conceptos de invalidez.** El partido político expuso los conceptos de invalidez<sup>1</sup> que, para efectos de claridad en la exposición se sintetizan en distinto orden al de la demanda conforme a las siguientes temáticas:

### Tema 1. Designación de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las Unidades Técnicas del Organismo Público Local (OPL).

1.A. **Designación mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública.** El partido político accionante impugna los artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.<sup>2</sup>

Señala que la designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas, por parte del órgano superior de dirección del OPL, debe ser mediante convocatoria pública; y que, por eso,

<sup>1</sup> En conjunto, el Partido Morena señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunado a los que se precisan en los conceptos de invalidez.

<sup>2</sup> **Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General las siguientes: ... **XXV.** Designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del Instituto Estatal conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional; ..."

**Artículo 140.** Son atribuciones de la consejera presidenta o consejero presidente del Consejo General, las siguientes: ... **IV.** Proponer al Consejo General las ternas para el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas en términos de la ley general, así como las demás disposiciones normativas en la materia; ..."



la propuesta en ternas por el consejero o consejera presidenta no se sujeta legalmente a un proceso abierto de selección y evaluación de perfiles de idoneidad, cuestión que, a su parecer, implica una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio; esto, por la deficiente regulación en el proceso de designación.

Asimismo, el partido estima que estas disposiciones normativas vulneran el derecho y oportunidad de acceso de la ciudadanía a ser nombrados en condiciones generales de igualdad a los mencionados cargos públicos electorales, así como también los principios de universalidad y progresividad de los derechos fundamentales, de alternancia y paridad de género, de igualdad y no discriminación, de certeza, legalidad y objetividad electorales.

Considera como preceptos violados los artículos 1o., 4o., primer párrafo, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracción VI, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 23.1, inciso c) 23.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El partido menciona que no es óbice a su reclamo el hecho de que la norma que impugna, el artículo 137, fracción XXV de la Ley Electoral Local, precise que la designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del instituto estatal sea "conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional."

En efecto, el accionante considera que los lineamientos del INE son insuficientes, pues se sujetan al reglamento de elecciones de dicho instituto y, de una lectura del artículo 24, numerales 1 y 4 de dicho ordenamiento<sup>3</sup> el partido advierte que no se prevé expresamente la emisión de convocatoria pública previa a la

<sup>3</sup> "Artículo 24. 1. Para la designación de cada uno de los funcionarios a que se refiere este apartado, el consejero presidente del OPL correspondiente, deberá presentar al Órgano Superior de Dirección propuesta de la persona que ocupará el cargo, la cual deberá cumplir, al menos, los siguientes requisitos. ... 4. Las designaciones del secretario ejecutivo y de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas, deberán ser aprobadas por al menos con el voto de cinco consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección."



propuesta de designación que presente el consejero presidente al órgano superior de dirección.

Por otro lado, argumenta que no es obstáculo a su conclusión el hecho de que el numeral 3 del artículo 24 del citado reglamento<sup>4</sup> prevea un proceso de entrevista y valoración curricular para garantizar la imparcialidad y profesionalismo de los aspirantes propuestos, pues a su juicio no es lo mismo hacer esa valoración y consideración si solo se examina a quien el o la consejera presidente quiera, excluyendo al resto de la ciudadanía elegible.

El partido accionante argumenta que se puede asumir la constitucionalidad del artículo 137, fracción XXV reclamado solo si la expresión "conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional" se interpreta en los términos de los artículos 20 a 22 del Reglamento de Elecciones del INE,<sup>5</sup> los cuales son aplica-

<sup>4</sup> "Artículo 24. 3. "La propuesta que haga el consejero presidente, estará sujeta a la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de los aspirantes, en los mismos términos que son aplicables a los consejeros electorales de los Consejos Distritales y Municipales."

<sup>5</sup> "Artículo 20. 1. Para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como para seleccionar de entre los aspirantes, a los que tengan perfiles idóneos para fungir como consejeros electorales de los Consejos Distritales y Municipales, los OPL deberán observar las reglas siguientes: **a)** El Órgano Superior de Dirección deberá emitir una convocatoria pública con la debida anticipación a la fecha en que los aspirantes a consejeros distritales y municipales deban presentar la documentación necesaria que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para ocupar el cargo. **b)** La convocatoria señalará la documentación que deberán presentar los aspirantes, las etapas que integrarán el procedimiento, así como el plazo en que deberá aprobarse la designación de consejeros electorales. **c)** Las etapas del procedimiento serán, cuando menos, las siguientes: **I.** Inscripción de los candidatos; **II.** Conformación y envío de expedientes al Órgano Superior de Dirección; **III.** Revisión de los expedientes por el Órgano Superior de Dirección; **IV.** Elaboración y observación de las listas propuestas; **V.** Valoración curricular y entrevista presencial, e; **VI.** Integración y aprobación de las propuestas definitivas. **d)** En la convocatoria deberán establecerse, además, las cuestiones siguientes: **I.** Cada aspirante deberá presentar un escrito de dos cuartillas como máximo, en el que exprese las razones por las que aspira a ser designado como consejero electoral; **II.** Aquellos aspirantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en este reglamento y en la legislación de la entidad federativa, serán sujetos de una valoración curricular y una entrevista; **III.** Se formará una lista de los aspirantes considerados idóneos para ser entrevistados; y, **IV.** Plazo de prevención para subsanar omisiones. **e)** La valoración curricular y la entrevista a los aspirantes deberán ser realizadas por una comisión o comisiones de consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección o del órgano a quien corresponda la designación de los consejeros de que se trate, conforme a lo dispuesto en las leyes locales. Se podrá contar con la participación del consejero presidente



bles a los consejeros electorales de los Consejos Distritales y Municipales y que incluyen la obligación de emitir una convocatoria para su selección.

Asimismo, el partido argumenta que dicho entendimiento sería compatible con el artículo 35, fracción VI de la Constitución Federal en el sentido de que el OPL se considera garante del derecho de acceso al cargo público en condiciones de universalidad de todo aquel o aquella que estime reunir los requisitos y tener las calidades personales que le otorguen imparcialidad e independencia.

Por último, sostiene que en términos del artículo 147 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>6</sup> la o el

---

del consejo respectivo. El OPL determinará la modalidad de la entrevista, tomando en consideración las características propias de la entidad. Para la valoración curricular y entrevistas, se deberán tomar en cuenta aquellos criterios que garanticen la imparcialidad, independencia y profesionalismo de los aspirantes. **f)** Los resultados de los aspirantes que hayan aprobado cada etapa del procedimiento se publicarán en el portal de internet y los estrados del OPL que corresponda, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores de máxima publicidad y protección de datos personales."

**"Artículo 21. 1.** En la convocatoria pública se solicitará a los aspirantes la presentación, al menos, de la documentación siguiente: ... **3.** La convocatoria pública deberá difundirse de manera amplia en el ámbito territorial de la entidad federativa que corresponda, por lo menos, a través de la página oficial del OPL y los estrados de sus oficinas. Asimismo, en universidades, colegios, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y organizaciones indígenas y entre líderes de opinión de la entidad, así como en periódicos de circulación local."

**"Artículo 22. 1.** Para la designación de los consejeros electorales de los Consejos Distritales y Municipales de los OPL, se tomarán en consideración, como mínimo, los siguientes criterios orientadores: **a)** paridad de género; **b)** Pluralidad cultural de la entidad; **c)** Participación comunitaria o ciudadana; **d)** Prestigio público y profesional; **e)** Compromiso democrático; **f)** Conocimiento de la materia electoral. **2.** En la valoración de los criterios señalados, se estará a lo previsto en el artículo 9, numeral 3 de este reglamento. **3.** El procedimiento de designación de consejeros distritales y municipales deberá ajustarse al principio de máxima publicidad. **4.** El acuerdo de designación correspondiente, deberá acompañarse de un dictamen mediante el cual se pondere la valoración de los requisitos en el conjunto del consejo distrital o municipal como órgano colegiado. **5.** La designación de los consejeros deberá ser aprobada por al menos con el voto de cinco consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección. Si no se probara la designación de alguna persona, la instancia que corresponda deberá presentar una nueva propuesta, de entre aquellos aspirantes que hayan aprobado cada una de las etapas del procedimiento."

<sup>6</sup> **"Artículo 147.** Para ser titular de la Secretaría Ejecutiva se requiere cumplir con los mismos requisitos para ser consejera o consejero electoral y además contar con conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones, con licenciatura en derecho o carrera afín. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva del instituto estatal durará en su cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos y no podrá ser reelecto."



secretario Ejecutivo debe reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejera o consejero electoral, pero la ley no dispone que deba seguirse el mismo procedimiento que se sigue al seleccionar y designar a los consejeros y consejeras electorales, para cuyo nombramiento se incluye, en efecto, la emisión de convocatoria pública. Considera que esta diferenciación no tiene justificación, sobre todo, porque desde su punto de vista, el titular de la secretaría ejecutiva debe tener mayores conocimientos en la materia que los consejeros electorales del órgano superior de dirección del OPL.

Por lo que hace al artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo, el actor señala que resulta inconstitucional porque, al disponer que la terna sea propuesta en "términos de la ley general", el legislador local pretende consumir la violación al derecho de cualquier ciudadano de acceso a cargos públicos, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) no menciona un proceso previo de selección de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas del OPL.

De tal manera, para el partido accionante, la omisión legislativa no garantiza la observancia del principio de universalidad del derecho político reconocido a la ciudadanía, e implícitamente incumple el deber de progresividad, pero ante todo, implica la vulneración al principio fundamental de igualdad y no discriminación. Así, en última instancia, considera que en caso de que el consejero presidente proponga la designación de determinadas personas para ocupar los cargos mencionados, obviando el deber de someter el asunto a procedimiento de convocatoria abierta, cumpliría la ley, pero violaría la Constitución.

Morena estima que los preceptos reclamados no solo infringen el contenido normativo del artículo 35, fracción VI de la Constitución General<sup>7</sup> e incumplen el mandato de adecuación legislativa previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de nueve de agosto de dos mil doce,<sup>8</sup> sino también lo previsto en el

<sup>7</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... **IV. (sic)** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión de servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

<sup>8</sup> **Artículo tercero transitorio.** "Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor."



artículo 1o. de la Constitución Federal,<sup>9</sup> pues éste, en su último párrafo, prohíbe toda discriminación motivada por cualquier causa o condición social que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Adicionalmente, el partido Morena argumenta que se violan los artículos 23.1., inciso c) y 23.2 en relación con los artículos 1 y 2, todos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo "CADH" o "la convención").<sup>10</sup>

Al respecto, el accionante argumenta que es un derecho consagrado en la convención que los ciudadanos puedan acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Asimismo, argumenta que, dentro de las limitaciones que se pueden imponer al reglamentar el ejercicio de este derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23.2 de la CADH, sólo se contemplan las razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por el Juez competente en el proceso penal.

A su parecer, el ejercicio del derecho de la ciudadanía a acceder a cargos de función pública en condiciones generales de igualdad, no puede ser limitado

<sup>9</sup> **"Artículo 1o. ... Quinto párrafo.** Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>10</sup> **CADH. "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social..."

**"Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

**"Artículo 23. Derechos políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

**"Artículo 24. Igualdad ante la ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



por la ley electoral, pues es precisamente ésta la que debe prever y garantizar condiciones mínimas de igualdad en el acceso a las funciones públicas, procurando un piso parejo para los procesos de selección a los cargos públicos por designación. Además, considera que el hecho de ser conocido o propuesto por el consejero presidente del OPL no constituye una reglamentación convencionalmente válida para acceder a los cargos que se contemplan en las disposiciones impugnadas.

En este orden de ideas, el partido político considera que la violación de los artículos 23.1., inciso c) y 23.2 de la CADH acarrea también la violación de los artículos 1 y 2 de la Convención, pues el Estado Mexicano omite cumplir con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y, en consecuencia, incurre en responsabilidad internacional por no observar la obligación convencional de respetar los derechos humanos.

A su juicio, en la norma impugnada, es claro que el Estado Mexicano, por conducto del legislador de Quintana Roo, omitió cumplir con el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el derecho y oportunidad de acceso a las funciones públicas electorales en un contexto de igualdad y no discriminación, esto es, establecer el deber legal de convocar a la ciudadanía a un proceso de selección mediante convocatoria pública.

Además, el accionante argumenta que la omisión de prever una convocatoria para los cargos públicos reclamados también infringe el derecho humano reconocido en el artículo 24 de la convención, en tanto que, desde un inicio a los ciudadanos de Quintana Roo que no son convocados al proceso de selección, se les ubica en una situación desigual ante la ley, pues no se les reconoce el derecho, sin discriminación, a contar con igual protección de la ley. En contraste, menciona, la ley privilegia a unos pocos ciudadanos propuestos a dichos cargos de manera exclusiva y excluyente, sin entrar a un proceso de selección igualitario.

### **1.B. Paridad y alternancia de género**

Por otra parte, el accionante sostiene que las normas impugnadas contravienen el principio de paridad y alternancia de género, también por omisión o



deficiente regulación, toda vez que no prevén alternancia en los nombramientos por cada periodo de designación.

En este sentido, el accionante considera que no se respeta el mandato establecido en los artículos tercero, párrafo segundo y cuarto transitorios,<sup>11</sup> ambos del decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad entre géneros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve.

De dichos transitorios, desde la perspectiva del partido actor se desprende que:

i) Las autoridades que no se renuevan mediante procesos comiciales, se integran y se designan con base en el principio de paridad de género de manera progresiva, a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan conforme a la ley. Al ser derechos políticos relacionados con el principio de paridad entre géneros, el derecho de acceso a los cargos públicos del organismo público local debe ser garantizado, incluso bajo un enfoque de alternancia periódica entre los géneros, en las respectivas designaciones.

ii) Las Legislaturas Locales, según su competencia, deben realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional. Eso incluye el mandato de readecuar, de conformidad con el principio de progresividad y con un enfoque de alternancia mujer-hombre u hombre-mujer, por periodo de designación en cada cargo público, al menos 90 días antes del inicio del

---

<sup>11</sup> **"Artículo tercero transitorio.** La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, según corresponda. Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley."

**"Artículo cuarto transitorio.** 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."





proceso electoral en la entidad federativa, mediante las reformas correspondientes a su legislación.

Bajo esta óptica, el partido afirma que las reformas a la legislación local en esta materia debieron emitirse y publicarse previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, a fin de que se observe oportunamente el principio de paridad de género.

En cuanto a la expresión "de manera progresiva", que emplea el Constituyente Permanente en el párrafo segundo del tercer artículo transitorio del decreto de 06 de junio de 2019, ello hace referencia a que poco a poco se deben realizar dichos nombramientos, hasta lograr la paridad en la integración de cada órgano de autoridad que no se renueve mediante procesos electorales.

De acuerdo con el accionante se debe entender que, a partir de las nuevas designaciones y nombramientos, el principio de progresividad de los derechos humanos en relación con el de paridad de género, se ha de cumplir también a la luz del enfoque de periodicidad respecto de cada designación. De manera que, si inicialmente un secretario ejecutivo o titular de unidad técnica o dirección del OPL es hombre, implica que el siguiente nombramiento en ese cargo se expida a una mujer o viceversa.

Al no estimarlo así el legislador local al emitir las normas impugnadas, incurrió en vulneración por omisión o deficiente regulación al principio de paridad y alternancia de género.

## **Tema 2. Reducción de requisitos de elegibilidad de los concejales del OPL.**

El partido político impugna el artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 130.** Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.



Señala como preceptos violados los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 35, fracción VI, 41, tercer párrafo, base V, apartado C, último párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y c), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el artículo 100.2, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En su séptimo concepto de invalidez, el accionante estima que el legislador local carece de competencia para reducir los requisitos de elegibilidad tasados en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser "concejal" o consejero electoral del órgano superior de dirección del organismo público local. En lo particular, respecto al número de años de residencia en la entidad y el diverso requisito de no haber sido registrado como candidato a cargos de elección popular o de no haber sido dirigente de algún partido político en el correspondiente número de años previos a la designación.

Menciona que la norma impugnada también suprime los requisitos previstos en la ley general de la materia relativos a contar con título profesional con la antelación debida y la edad requerida al día de su designación para ser consejero electoral y no haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación, como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno, no ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local, no ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos.

De forma más esquemática, los cambios reclamados por el accionante y la confrontación con la norma general se aprecian de la siguiente manera:

---

"Los requisitos para ser concejal son los siguientes: ... **II.** Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente. ... **IV.** No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación. **V.** No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, ..."



Texto anterior	Texto reformado	LGIPE
<p><b>"Artículo 130.</b> El consejero presidente y los consejeros electorales del instituto estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>"Los requisitos para ser consejero electoral son los siguientes:</p> <p>"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>"II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p>"III. Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p>"IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de</p>	<p><b>"Artículo 130.</b> Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>"Los requisitos para ser concejal electoral son los siguientes:</p> <p>"I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</p> <p>"II. Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;</p> <p>"III. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;</p> <p>"IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;</p>	<p><b>"Artículo 100.2</b> Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:</p> <p><b>"a)</b> Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p><b>"b)</b> Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p><b>"c)</b> Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p><b>"d)</b> Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p><b>"e)</b> Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de</p>



carácter no intencional o imprudencial;

"VI. Ser originario de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

"VII. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

"VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

"IX. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

"X. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni

"V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y,

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

"En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la ley general.

"Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."

carácter no intencional o imprudencial;

"f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

"g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

"h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

"i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

"j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni



<p>subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos; y,</p> <p>"XI. No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.</p> <p>"En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la ley general.</p> <p>"Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."</p>		<p>subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos; y,</p> <p>"k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad."</p>
---	--	---



Así, el partido argumenta que la norma impugnada contraviene los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, el principio de supremacía constitucional y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia.

En este sentido, señala que el artículo 41, base V, de la Constitución General,<sup>13</sup> dispone que 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 ella establece. Asimismo, menciona que en el apartado C de ese mismo precepto constitucional se precisa la atribución del INE para designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en términos de la misma Constitución Federal y del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 41. ... V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. **Apartado C, último párrafo.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en términos de esta Constitución."

<sup>14</sup> **Artículo 100. ... 2** Los requisitos para ser consejero local son los siguientes: **a)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; **b)** Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; **c)** Tener más de 30 años de edad al día de la designación; **d)** Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura; **e)** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; **f)** Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses; **g)** No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; **h)** No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación; **i)** No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; **j)** No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos, y **k)** No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad."



Además, llama la atención sobre el artículo 116, fracción IV, inciso c), puntos 1o. y 2o. de la Constitución General,<sup>15</sup> que establece que los consejeros electorales del órgano de dirección superior del organismo público local serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral "en los términos previstos por la ley", pues, a su parecer, dicha expresión debe ser entendida como una remisión a la ley general en cuanto a la determinación de los requisitos de elegibilidad, sin que sea dable que el legislador local los modifique o suprima, como sucede en el caso.

Puntualiza que en el punto 2o. del inciso c), fracción IV del artículo 116 constitucional, se precisa que los consejeros electorales estatales deberán i) ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación y ii) cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Con base en lo anterior, argumenta que, si desde la Constitución Federal se tasan esos requisitos de cumplimiento obligatorio para quienes aspiren a ser consejero electoral de un Consejo General de OPL, entonces es correcto afirmar que el legislador local no puede reducir el tiempo de residencia ni soslayar el

<sup>15</sup> "Artículo 116. ... IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ... c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: 1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano. 2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo..."



requisito alternativo de ser originario de la entidad federativa de que se trate, pues no ostenta competencia constitucional para ello, ni para reproducir los mismos en el texto de las disposiciones de la Ley Electoral Estatal. Lo contrario infringiría el principio de supremacía constitucional y lo previsto en los artículos 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>16</sup>

Por último, el partido también advierte las siguientes contradicciones con la ley general:

1. La fracción II, párrafo segundo del artículo 130 de la Ley Electoral Local contraviene el perfil de idoneidad señalado en el inciso f) del artículo 100.2 de la LGIPE, pues mientras esta exige una residencia efectiva en la entidad de por lo menos cinco años anteriores a su designación, el precepto impugnado reduce este requisito a dos años de residencia efectiva.

2. El legislador local omite prever el requisito establecido en la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en dar la opción de que el consejero electoral pueda ser originario del Estado de Quintana Roo en caso de no acreditar los años de residencia.

3. Considera que las fracciones IV y V del segundo párrafo del artículo 130 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo también son inconstitucionales, porque respectivamente disponen que para ser concejal electoral se requiere no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y no ser o haber sido dirigente nacional estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación. Y lo estima así porque ello reduce, de cuatro a tres, el número de años inmediatos

<sup>16</sup> "**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

"**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."





anteriores a la designación por lo que, en términos de las normas contenidas en los incisos G) y H) del artículo 100.2 de la LGIPE, no se cumpliría el requisito y perfil de idoneidad de los mencionados aspirantes a consejerías, particularmente en cuanto a la necesaria imparcialidad de los mismos de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 116 constitucional.

4. Destaca que el hecho de que el segundo párrafo del artículo 130 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo omita incluir como requisitos para ser concejal electoral, los previstos en los incisos c), d) y j) del artículo 100.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hace manifiesta la deficiente regulación en el ámbito local de los requisitos de elegibilidad para ser consejero de los OPL, los cuales están destinados a garantizar la independencia y autonomía del OPL en su conjunto.

Finalmente, el partido accionante considera que estas discordancias en su conjunto producen un efecto de incertidumbre y falta de certeza jurídica, pues la ciudadanía podría reunir los requisitos establecidos por la Ley Electoral Local pero no así los previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Tema 3. Ausencia de suplentes de los representantes ante los Consejos Distritales y Municipales.**

El actor impugna los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero de la Ley Electoral Local de Quintana Roo.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> **"Artículo 170. ...** Los Consejos Distritales Electorales se integrarán paritariamente por una Presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de organización y de capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva."

**"Artículo 171. ...** Los Consejos Municipales se integrarán paritariamente por una presidencia del consejo y cuatro consejerías electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso las y los vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de Capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva."



Considera violados los siguientes preceptos: artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, tercer párrafo, base I, 116, fracción IV, incisos b), c) punto 1o. y e), 124 y 144 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El accionante manifiesta que la omisión del legislador local de incluir a los suplentes en esos supuestos limita el derecho de los partidos políticos para que concurren a los Consejos Distritales y Municipales Electorales.

De la misma forma, señala que la omisión dificulta la función de vigilancia de los actos de preparación y el desarrollo del proceso electoral que las representaciones partidarias ejercen en el ámbito de esos órganos desconcentrados electorales. Y, es así porque, en casos de ausencia o de imposibilidad material por enfermedad, incapacidad física, y en otros casos en que la persona representante deba actuar de inmediato o en breve tiempo a nombre de su partido político, es posible que se afecte, a veces de forma irreparable, el ejercicio de ciertos derechos o el cumplimiento de ciertas obligaciones que las normas electorales confieren a los partidos políticos.

El partido llama la atención sobre lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o. de la Constitución General,<sup>18</sup> pues si bien admite que la norma constitucional no prevé expresamente la posibilidad de que cada partido político cuente con suplentes de los representantes acreditados ante ese órgano superior de dirección, tampoco la excluye. En este sentido, estima que de una interpretación funcional del precepto constitucional, se puede concluir que los partidos políticos deben tener en todo tiempo la posibilidad de designar un suplente de su respectivo representante, pues ello facilita su actuación inmediata u oportuna en las actividades y diversas fases de los procesos electorales,

<sup>18</sup> **Artículo 116.** ... De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ... **c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes. **1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano..."



dada la celeridad con la que éstos se desarrollan y sobre todo por la posibilidad de ausencia del representante titular.

En relación con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el partido considera que se debe hacer una lectura conjunta de los artículos 36.9 y 99.1,<sup>19</sup> de la cual se deriva que cada partido político debe contar con un representante propietario y uno suplente en el órgano superior de dirección del OPL.

Destaca que, incluso la propia Ley Electoral del Estado de Quintana Roo dispone en su artículo 132,<sup>20</sup> que cada partido político contará con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes ante el Consejo General del Instituto Estatal. Por tanto, el accionante considera que es incongruente que el legislador local haya dispuesto en los artículos impugnados que "concurrirá con voz una persona representante por cada uno de los partidos políticos" pero sin incluir la posibilidad de que concurra el representante suplente.

Asimismo, el partido considera relevante señalar que durante el proceso electoral todos los días y las horas son hábiles, por lo que los artículos 170 y 171 impugnados deben entenderse en el sentido de que, cuando durante el proceso comicial no se pueda conseguir la presencia o actuación del representante propietario de un partido político, este debería tener un suplente que lo sustituya en ese momento y en los trámites necesarios, aún si la ausencia no pudiera ser acreditada plenamente o inclusive en los casos en que la presencia del representante propietario no baste. Al respecto, el partido menciona que existen actividades que por su naturaleza requieren necesariamente del auxilio de los suplentes a los representantes nombrados por el partido político para un mejor desempeño de la representación. Entre las actividades que destacan están las

<sup>19</sup> **Artículo 36. ... 9.** Cada partido político nacional designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto."

**Artículo 99. 1.** Los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una consejera o un consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales, con derecho a voz y voto; la secretaria o el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz."

<sup>20</sup> **Artículo 132.** Cada partido político con registro, contará ante el Consejo General del Instituto Estatal con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes."



siguientes: registro de candidaturas, cumplimiento de determinadas obligaciones, interposición de medios de impugnación, recorridos de vigilancia para verificar lugres de ubicación de casillas, entre otras.

Así, concluye que es pertinente considerar la relevancia de las funciones que las representaciones partidarias realizan durante el proceso electoral, tomando en cuenta que las personas jurídicas solo pueden apersonarse a través de dichos representantes, por lo que debe haber flexibilidad en la regulación de la designación de los representantes y los respectivos suplentes.

Finalmente, el accionante solicita a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, a menos que, al realizar una interpretación conforme o funcional y sistemática de ellas, concluya que se deba entender que, en el caso de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, concurrirán una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación ante el Consejo General, o su respectivo suplente.

#### **Tema 4. Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas.**

El partido Morena, en su quinto concepto de invalidez, argumenta que el artículo 279, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo<sup>21</sup> es inconstitucional por deficiente regulación.

Al respecto, menciona que el condicionar la procedencia a trámite de la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular al hecho de que sean firmadas de manera autógrafa por el presidente del partido o su equivalente, viola las libertades de autodeterminación y de auto organización de los partidos políticos, pues considera que los estatutos son el ordenamiento natural

<sup>21</sup> **"Artículo 279.** La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas: ..."



que expresa la voluntad de los afiliados, y es en ellos donde se debe disponer a quien o a quienes compete signar las solicitudes de registro de candidaturas.

Al mismo tiempo, considera que la norma impugnada regula una figura *sui generis* de delegación expresa de esa facultad, ya que el legislador atribuye la calidad de órgano delegante al presidente o presidenta del partido o a su equivalente y, como órgano delegado, al representante del partido ante el órgano electoral.

Respecto a la libertad estatutaria de los partidos políticos, Morena señala que el artículo 25.1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos<sup>22</sup> establece la obligación de los partidos políticos de cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidaturas. Además, señala que el artículo 39.1, inciso h), de la misma ley<sup>23</sup> dispone que los estatutos establecerán las normas y procedimientos para la postulación de candidaturas. De ahí que, si el procedimiento para la postulación implica determinar qué órgano partidario solicita el registro ante la autoridad electoral competente, y en el estatuto se establecen las normas para la postulación de candidaturas, entonces no es la ley, sino el estatuto del partido el ordenamiento que debe regir, pues, además, de conformidad con el inciso f) del artículo 25.1 de la misma ley,<sup>24</sup> los partidos políticos deben mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios y, para el partido accionante, ese funcionar debe ser acorde a lo que digan los estatutos.

Además, el partido accionante llama la atención sobre lo dispuesto en el artículo 39.1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos,<sup>25</sup> el cual dispone que los estatutos establecerán la estructura orgánica bajo la cual se organizará

<sup>22</sup> "Artículo 25. 1. Son obligaciones de los partidos políticos: ... e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidaturas..."

<sup>23</sup> "Artículo 39. 1. Los estatutos establecerán: ... h) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de candidaturas."

<sup>24</sup> "Artículo 25. Son obligaciones de los partidos políticos: ... f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios."

<sup>25</sup> "Artículo 39. Los estatutos establecerán: ... d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político; ..."



el partido político. A su parecer, no debe ser la ley local la que precise qué órgano del partido debe firmar o delegar la firma de las solicitudes de registro de candidaturas que presente, en tanto el propio partido está facultado para determinar su organización y estructura orgánica.

De la misma forma, señala que el artículo 238.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>26</sup> no obliga expresamente a que la firma autógrafa con la que se presente el escrito de solicitud de registro sea precisamente la del presidente del instituto político o su equivalente. También destaca que, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución General,<sup>27</sup> resulta evidente que el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular debe poder ejercerlo el partido, pero a través de los representantes que él mismo determine conforme a sus propios estatutos y no según la ley local.

Por ende, el partido considera violados los artículos 14, 16, 41 y 116 constitucionales en tanto considera que el legislador local regula aspectos relacionados con la estructura interna y las competencias estatutarias de los partidos políticos al establecer específicamente quién ostenta o puede ostentar la representación de los partidos políticos o coaliciones para poder solicitar el registro de candidaturas a cargos electivos, e incluso al determinar quién puede delegarlas.

<sup>26</sup> **Artículo 238. 1.** La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que la postulen y los siguientes datos de los candidatos: **a)** Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; **b)** Lugar y fecha de nacimiento; **c)** Domicilio y tiempo de residencia en el mismo; **d)** Ocupación; **e)** Clave de la credencial para votar; **f)** Cargo para el que se les postule, y **g)** Los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las Entidades Federativas que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección."

<sup>27</sup> **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 las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ... **e)** Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. ..."



Además, el partido político Morena argumenta que el artículo 279 reclamado también infringe el principio de certeza y garantía de seguridad jurídica, pues el legislador no sólo es ambiguo respecto a qué debe entenderse por "equivalente" del presidente al interior del partido político o coalición y es inexacto respecto a si el "equivalente" es algún integrante del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Distrital o Municipal o de algún otro órgano, sino que extiende esa incertidumbre al caso de las solicitudes de registro que se presentan a nombre de una coalición electoral que, como se sabe, es en el convenio de coalición donde se define quien ostenta la representación de la misma para efectos de solicitar el registro de candidaturas.

Por último, menciona que no debe pasar desapercibido que, aún si el estatuto del partido no confiere al representante la facultad de solicitar el registro de candidatos, y aún si no le es delegada, de una interpretación conforme y funcional del artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o. de la Constitución Federal, se concluye que, al reconocer el Constituyente Permanente que cada partido político tiene derecho a contar con un representante para concurrir a las sesiones del órgano superior de dirección del OPL, esa condición de "representante" faculta precisamente a la persona física para que, a nombre del partido político que representa, realice inclusive los actos de registro, pues si bien tiene derecho a voz, también tiene derecho a ser representante y esto incluye las demás funciones de representación legal.

Bajo esta perspectiva, el partido accionante solicita a este Alto Tribunal declarar la invalidez por deficiente regulación, o bien, hacer interpretación conforme del contenido del primer párrafo del artículo 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo; de tal forma que su interpretación y aplicación sea respetuosa del derecho de los partidos políticos y de sus respectivos representantes acreditados ante los órganos electorales, entre otras cosas, del derecho a presentar y firmar a nombre del partido político, las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular, sin necesidad de delegación expresa y, en su caso, reconocer que los estatutos son el instrumento idóneo para establecer qué órganos partidarios tienen la facultad de señalar las atribuciones de sus dirigentes y representantes.



## Tema 5. Regulación de debates públicos.

El partido político impugna el artículo 137, fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>28</sup> ya que atribuye al Consejo General del Organismo Público Local la facultad de organizar durante las campañas "al menos un debate" entre las candidaturas a gobernador, diputaciones y presidencias municipales, y dispone que los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas "sin ser esta solicitud vinculante".

Señala como preceptos violados los artículos 1o., 6o., segundo párrafo, 7o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, bases I y III, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 2, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el inciso d) de la fracción II, del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

El partido político accionante argumenta que el artículo de la ley electoral impugnado es inconstitucional por deficiente regulación, ya que solo obliga a realizar un debate entre candidatos a cada cargo de elección. Señala que la porción normativa "al menos un debate" puede ser entendida por los operadores jurídicos como una facultad potestativa y, por tanto, podría interpretarse que el mandato de la norma se encuentra cumplido al realizar un solo debate sin que sea obligatorio realizar más de uno.

Esto incluso cuando diversas candidaturas soliciten realizar más de un debate entre quienes contienden en la misma elección, pues la norma añade que dicha petición se podrá presentar "sin ser esa solicitud vinculante".

Morena estima que esta situación vulnera los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales; la garantía de seguridad

---

<sup>28</sup> **Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: ... **XXX.** Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a gobernadora o gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante; ..."





júridica, el derecho humano a la libertad de expresión y de información, así como el principio de supremacía constitucional.

En primer lugar, para el partido promovente, la deficiente regulación del artículo reclamado deviene inconstitucional, pues, conforme a la base I del artículo 41 de la Constitución General,<sup>29</sup> entre los fines de los partidos políticos destacan, el promover la participación del pueblo en la vida democrática, y como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público de acuerdo con sus principios, programas e ideas.

En este orden de ideas, destaca que los partidos políticos tienen interés en que su plataforma sea difundida, discutida y defendida durante las campañas electorales en un contexto de máxima publicidad en el que se promueva la realización de debates públicos. Y es así porque a partir de ellos los ciudadanos pueden recibir información sobre la oferta electoral, contrastando en un mismo espacio y tiempo, ideas y trayectorias políticas en formatos de comunicación social adecuados y con la mayor cobertura, en los que se observen las reglas de igualdad de condiciones en la participación de los polemistas, a fin de que el voto popular sea razonado, así como para conformar la opinión pública y la libertad de expresión ciudadana.

<sup>29</sup> **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.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."



Al respecto, sostiene que el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio<sup>30</sup> del decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014, habla en plural y vincula a realizar "debates de carácter obligatorio entre candidatos organizados por las autoridades electorales". Por tanto, concluye que la Constitución no limita a uno solo el número de debates entre candidatos a cargos de elección popular, pues la redacción del mandato es plural.

Además, manifiesta que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 218.4<sup>31</sup> que en los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno, por tanto, es de notarse que la norma general no utiliza la expresión "al menos un debate" en tales candidaturas, pero habla también en plural.

Por otro lado, el accionante aduce que la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, no sólo limita el tema de la posibilidad de realizar "al menos un debate", sino que, además, no estima vinculante la solicitud que dos o más candidaturas le presenten para organizarlos, a la vez que no concede a los partidos la posibilidad de pedir su realización.

<sup>30</sup> **"Artículo segundo transitorio.** 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: ... II. La ley general que regule los procedimientos electorales: ... d) Los términos en que habrán de realizarse **debates de carácter obligatorio entre candidatos**, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta; ..."

<sup>31</sup> **"Artículo 218. ... 4** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales, organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones."



Todo ello aunado a que el principio de máxima publicidad electoral y el modelo de comunicación política implican que la realización de un solo debate público entre candidaturas a un cargo de elección popular no es suficiente para que los electores puedan formarse un juicio adecuado respecto de quienes plantean las mejores propuestas o alternativas de solución, su ideología o pensamiento político.

Por lo cual, el partido estima que se requiere al menos un segundo debate para que los electores procesen la información que se discute sobre la trayectoria política o social y los planteamientos polémicos de alguna de esas candidaturas que contienden en la misma elección.

Por último, argumenta que al emitir el precepto impugnado, el legislador soslayó lo dispuesto por el artículo 6o., párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>32</sup> el cual dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En esta misma línea, destaca que también se viola el derecho consagrado en el artículo 13.1<sup>33</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la libre circulación de la información debe ser garantizada en la mayor medida de lo posible en toda sociedad democrática.

De ahí que, para que la ciudadanía del Estado de Quintana Roo esté en condiciones de ejercer el derecho a la libertad de expresión, es necesario que se realice más de un debate donde puedan comparar todas las ofertas políticas de los candidatos que contienden en determinada elección, conocer la réplica o contrarréplica que los candidatos dirijan a los medios de comunicación y que

<sup>32</sup> **Artículo 6o. Segundo párrafo.** Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión."

<sup>33</sup> **Artículo 13.1 [Convención Americana sobre Derechos Humanos]** 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."



sean transmitidos con amplia cobertura. Ello no se lograría si le limita a "al menos un debate" durante las campañas y no se garantizaría el principio de máxima divulgación electoral.

En estas condiciones, el partido político pide a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas de la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Ello sin perjuicio de que realice una interpretación conforme.

### **Tema 6. Regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.**

Asimismo, en su cuarto concepto de invalidez, el accionante impugna el artículo 276, cuarto párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>34</sup> porque considera que condiciona a las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional a hacer actos de campaña en favor de su partido "siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña".

Señala como preceptos violados los artículos 1o., 7o., 14, 16, primer párrafo, 35, fracción II, 41, tercer párrafo, bases V y VI, 116, fracción II, tercer párrafo, parte inicial y fracción IV, incisos b) y g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, el partido argumenta que la expresión "electas", contenida en la porción normativa impugnada, genera una confusión con las fases de aplicabilidad de la norma y puede dar lugar a situaciones conflictivas que lesionarían el principio de objetividad electoral, pues, desde su perspectiva, los operadores jurídicos podrían confundir su significado preciso y tener dudas sobre su posible aplicación, al tener dicha expresión varios significados posibles.

<sup>34</sup> **Artículo 276.** ... Las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional, podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña."



El partido menciona que el término "electas" confunde las fases de aplicabilidad de la norma y, por lo tanto, podría dar lugar a situaciones conflictivas que lesionen el principio de objetividad electoral, así como la seguridad jurídica. En este sentido, la expresión reclamada puede referirse a todas las personas que contienden por las diputaciones en la forma de asignación por el principio de representación proporcional. Sin embargo, "electas" también puede ser entendida como aquellas personas a las que, una vez efectuado el cómputo correspondiente y desarrollada la fórmula respectiva, les asignan curules por este principio de elección.

Por ello, el partido considera que la expresión "electas" debe ser eliminada para que el precepto diga simplemente "Las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional" y se entienda que se trata de aquellas personas que, durante la campaña electoral, contienden por ese cargo de elección popular y no las ya electas en la fase de asignación de diputaciones plurinominales.

El partido también señala que podría acontecer que una candidatura, al ser denunciada vía procedimiento especial sancionador por transgredir normas relativas a gastos de campaña, se defienda diciendo que no le aplica la disposición por no ser diputado electo en ese preciso momento y, de esta forma, alegue que únicamente es candidato a tal cargo durante la campaña y así argumentar que bajo el principio de tipicidad o el de taxatividad, no le es aplicable sanción alguna aún si cometiere infracción, por inexacta aplicación de la ley.

En segundo término, el accionante manifiesta que debe invalidarse el artículo 279 de la Ley Electoral Local en la porción normativa que dispone "siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña".

Desde su perspectiva, dicha regulación resulta ilógica pues, por una parte, se permite realizar actos de campaña a las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional debidamente registradas, pero por otra, y de manera incongruente, se les condiciona esa libertad a que dichas personas no realicen ningún tipo de gasto de campaña, como si no fuesen candidatos o candidatas a un cargo de elección popular. Considera que es un hecho notorio



que todo acto de campaña implica realizar gastos. Menciona, por ejemplo, que el simple hecho de desplazarse por la entidad federativa genera gastos por concepto de actos de campaña.

Ahora bien, con relación a la Ley General de Partidos Políticos, el accionante llama la atención sobre el artículo 25.1 inciso j),<sup>35</sup> de ese ordenamiento, el cual dispone la obligación de todo partido político de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participe, así como en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrá en la elección de que se trate. Señala que el artículo 39.1 inciso i),<sup>36</sup> de la misma ley general dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán la obligación de sus candidatas o candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen. Además, menciona que el artículo 76.1 incisos f) y g),<sup>37</sup> del mismo cuerpo normativo establece los actos que se consideran gastos de campaña, entre los cuales destacan: los gastos que tengan como finalidad propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral. Asimismo, de conformidad con el inciso a), numeral 1 del mismo artículo, se consideran gastos de campaña los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

<sup>35</sup> **"Artículo 25. 1.** Son obligaciones de los partidos políticos: ... **j)** Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate; ..."

<sup>36</sup> **"Artículo 39. 1.** Los estatutos establecerán: ... **i)** La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción."

<sup>37</sup> **"Artículo 76. 1.** Para los efectos de este capítulo se entienden como gastos de campaña: **f)** Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; **g)** Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y..."



Por último, el partido Morena menciona que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>38</sup> si los candidatos a diputaciones por el principio de representación proporcional hacen actos de campaña en favor de su partido político, también difunden sus plataformas electorales, y hacen gastos de campaña porque al desplazarse y difundir por toda su circunscripción, necesariamente se realizan gastos de campaña. Por ejemplo, pago de hospedaje, transporte, viáticos, gasolineras, telefonía celular, renta de locales para conferencias de prensa, casa de campaña, quizá gastos de producción para mensajes de radio y televisión, pagos por prestación de servicios profesionales, uso de equipo técnico, así como los demás inherentes para una campaña.

Ahora bien, en cuanto al tope de gastos de campaña, el partido accionante estima que aquel fijado por distrito uninominal para las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa también comprende los gastos que realicen los candidatos a las diputaciones por representación proporcional en el respectivo distrito electoral, al tratarse ambos tipos de candidaturas postuladas para inte-

<sup>38</sup> **Artículo 242. 1.** La campaña electoral, para los efectos de este título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

"2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

"3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

"4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."



grar un mismo órgano del Estado: la Legislatura; y al ser los distritos uninominales el ámbito de aplicación de las normas de gastos de campaña.

Bajo esta tónica, el partido solicita a este Alto Tribunal declarar la invalidez del artículo 276 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, sin perjuicio de la interpretación conforme que elija realizar, especialmente en el sentido de que se permite a las candidaturas de representación proporcional realizar actos y gastos de campaña, así como por concepto de propaganda electoral, siempre que no se rebasen los topes de gastos por distrito uninominal.

### **Tema 7. Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas.**

En su tercer concepto de invalidez, el partido actor impugna los artículos 175, fracción XIV, 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a) y II incisos a), b), c), y d) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>39</sup> ya que considera que dichos preceptos otorgan atribuciones a

<sup>39</sup> **Artículo 175.** En el ámbito de su competencia, los consejeros distritales electorales tienen las atribuciones siguientes: ... **XIV.** Recibir del instituto estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes."

**Artículo 176.** Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones: ... **IV.** Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla."

**Artículo 179.** Las vocalías de organización y de capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrá las siguientes atribuciones: ... **I.** La Vocalía de Organización: **a)** Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia; ... **II:** La vocalía de capacitación: **a)** Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General; **b)** Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla; **c)** Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla; **d)** Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada, ..."





los Consejos Distritales –a través de las vocalías de organización y de capacitación electoral de las Juntas Distritales y Municipales– en materia de determinación del número y ubicación de mesas directivas de casillas, así como en materia de capacitación electoral de los funcionarios de las mesas directivas.

En este sentido, aduce como preceptos violados los artículos 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1 y 4 y apartado C, inciso b); 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido argumenta que el legislador local regula indebidamente lo siguiente:

a) Atribuye a los Consejos Distritales Electorales, en el ámbito de su competencia, a recibir del instituto estatal la propuesta del número y la ubicación de casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes;

b) Respectivamente, faculta a las vocalías de organización y de capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal a:

- Realizar las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;
- Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia;
- Distribuir los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarios de las mesas directivas de casilla;
- Notificar y capacitar a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla; e



- Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada.

c) Atribuye a los consejeros municipales electorales la facultad de capacitar a la ciudadanía que habrá de integrar las mesas directivas de casilla.

A juicio del accionante, esta situación vulnera los principios de certeza y legalidad electorales, el principio de supremacía constitucional y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia.

Ahora bien, el partido político argumenta que los órganos desconcentrados distritales y municipales del organismo público local carecen de atribuciones para proponer, aprobar o modificar la propuesta que contiene el número y la ubicación de las casillas que dichos órganos reciben del instituto estatal, y para resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

Asimismo, no les corresponde a los consejeros municipales electorales la atribución de capacitar a la ciudadanía que habrá de integrar las mesas directivas de casilla.

Además, tampoco le compete a ninguna vocalía ejecutiva del OPL:

- Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla.

- Realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su presidente, respecto de la propuesta de la ubicación de las mesas directivas de casilla.

- Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral.

- Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla.



- Distribuir los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla, y tampoco.

- Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada.

El accionante destaca que las conclusiones anteriores se derivan de lo establecido en los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), puntos 1 y 4, de la Constitución General y 32.1 inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su parte conducente disponen:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **"Artículo 41. ...**

**"V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

" ...

**"Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece esta Constitución y las leyes:

**"a)** Para los procesos electorales federales y locales:

**"1.** La capacitación electoral;

" ...

**"4.** La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."



## Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

### "Artículo 32.

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"I. La capacitación electoral;

"...

"IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."

En estas condiciones, el accionante sostiene que es evidente que el órgano competente en materia de capacitación electoral, específicamente en capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como para la determinación del número y ubicación de las casillas, según la Constitución Federal y la LGIPE, es el Instituto Nacional Electoral, y no el organismo público local, cuyas funciones solo pueden ser auxiliares y no de decisión.

Lo anterior, aunado a que el legislador local, al asumir competencia en las normas generales impugnadas en materia de capacitación electoral y ubicación de mesas directivas de casilla, infringe lo previsto en el artículo 124 de la Constitución General,<sup>40</sup> entendido a contrario sensu.

Así, el precepto constitucional anteriormente citado dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados; a contrario sensu, las facultades que se encuentren expresamente concedidas en la Constitución a los funciona-

<sup>40</sup> "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



rios federales, se entienden reservadas a éstos y excluidas de la competencia de los Estados o la Ciudad de México.

Asimismo, menciona que no pasa inadvertido que la única forma en que el organismo público local puede realizar funciones de capacitación electoral es cuando existe delegación expresa de atribuciones emitida por el Consejo General del INE, no obstante argumenta que, independientemente de que la autoridad nacional electoral delegue o no dicha atribución en los términos del artículo 41, base V, apartado C, inciso b),<sup>41</sup> lo cierto es que el legislador estatal no tiene facultad para incluir, por sí, en la ley local, ese tipo de regulaciones sin sujeción a la delegación correspondiente.

Adicionalmente, el partido accionante señala que este Alto Tribunal sustentó un criterio similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas mediante sentencia dictada el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.

Finalmente, solicita a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas precisadas.

### **Tema 8. Límites a la libertad de expresión. Prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral.**

El partido político Morena, en su sexto concepto de invalidez, impugna los artículos 51, fracción XVI, 103, fracciones III y XII, 116, fracciones IX, y XVII, 396, fracción IV y 397, fracción XII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>42</sup> ya que considera que obligan a los

<sup>41</sup> "**Artículo 41. ... V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. **Apartado C.** En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: ... En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: ... **b)** Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento..."

<sup>42</sup> "**Artículo 51.** Son obligaciones de los partidos políticos: ... **XVI.** Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las



partidos políticos, personas aspirantes, candidaturas independientes registradas y personas candidatas, a abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión verbal o escrita que "denigre", "ofenda", "difame" o "degrade" a las personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y considera algunas de estas conductas como infracciones sancionables; lo cual, a juicio del accionante, vulnera la libertad de expresión en materia electoral, el derecho a la información de los electores así como los principios de supremacía constitucional, legalidad y objetividad electoral, asimismo, la garantía de seguridad jurídica por prohibir a las personas utilizar en su propaganda política o electoral dichas expresiones.

En este sentido, señala como preceptos violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base V, apartado C, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en los términos de esta ley."

**"Artículo 103.** Son obligaciones de los aspirantes: ... **III.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, calumnia que denigre, incite al desorden, violencia o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; o cualquiera en que se ejerza violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de la legislación aplicable. ... **XII.** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, ..."

**"Artículo 116.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados: ... **IX.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, o calumnia que denigre, incite a la violencia política contra las mujeres en razón de género, al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios; ... **XVII.** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, ..."

**"Artículo 396.** Constituyen infracciones de las personas aspirantes, personas precandidatas o personas candidatas a cargos de elección popular a la presente ley: ... **IV.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."

**"Artículo 387.** Constituyen infracciones de las personas aspirantes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente ley: ... **XII:** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."



Mexicanos. Asimismo, los artículos 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Primeramente, el partido argumenta que el artículo 7o. de la Constitución General<sup>43</sup> reconoce que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y que ninguna ley ni autoridad puede establecer censura previa ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

Al respecto, de conformidad con el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal,<sup>44</sup> las personas presuntamente agraviadas con esas expresiones o propaganda electoral o política tienen derecho a réplica.

Asimismo, el partido expresa que los límites a la libertad de expresión en materia electoral o política son, incluso, mucho menores que en cualquier otra materia. Y ello es así de conformidad con el párrafo primero del apartado C, base III, del artículo 41 constitucional<sup>45</sup> que dispone que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

<sup>43</sup> **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."

<sup>44</sup> **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."

<sup>45</sup> **Artículo 41.** ... La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**"III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. ... **C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas."



Por lo tanto, sostiene que sólo están prohibidas las calumnias en que incurran los partidos políticos, candidaturas, precandidatos, aspirantes y candidaturas independientes en la propaganda política electoral. En este contexto, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, siempre que el agente activo de la infracción las infiera a sabiendas de su falsedad.

De ahí que el partido argumenta que, al prohibir el legislador local las expresiones distintas a las calumnias y algunas de aquellas manifestaciones que no impliquen discriminación prohibida por el artículo 1o. de la Constitución o violencia política contra las mujeres en razón de género, tal limitación atenta contra la libertad de expresión en materia política o electoral y se erigen como una suerte de censura previa, particularmente en el marco de los procesos y campañas o precampañas electorales, porque cualquiera podría denunciar y eventualmente la autoridad administrativa podría sancionar a un candidato so pretexto de que lo manifestado en el debate político o en la propaganda electoral que difunde es "ofensivo" o "degradante" aun cuando la difusión de esas expresiones no estén constitucionalmente previstas como reprochables.

Bajo esta óptica es que el partido considera que las demás expresiones, alusiones o manifestaciones que *prima facie* ofendan, denigren o difamen a otras personas, especialmente cuando se enfoquen hacia otros actores políticos en el contexto del proceso electoral, no deben ser prohibidas en las normas legales electorales impugnadas, si debe ordenarse su abstención como obligaciones a cumplir por esos actores políticos, así como tampoco deben ser tenidas como infracciones ni sancionadas.

En conexión con todo lo anterior, el partido esgrime una violación a los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que estima que cuando el legislador emite normas generales, éste tiene la obligación de adecuar su proceder a los mandatos de la convención a fin de no comprometer la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto, además, menciona que el deber de progresividad en la promoción, respeto, protección y garantía, obliga a las autoridades competentes a prevenir y en su caso reparar





las violaciones a los derechos humanos, con particular referencia a los de contenido político y electoral. De tal forma que, incluso la modificación o emisión de nuevas normas y su publicación revela la posibilidad del órgano legislativo, y en su oportunidad del Ejecutivo, de mantener o continuar la vigencia de normas inconstitucionales o inconventionales. Lo cual es contrario a derecho.

En estas condiciones, el partido accionante solicita a este Alto Tribunal que declare la invalidez de las porciones normativas impugnadas, sin perjuicio de la interpretación conforme que en su caso proceda.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte tuvo por promovida la acción de inconstitucionalidad; registrándola bajo el número de expediente 273/2020 y designando como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. En la misma fecha, el Ministro Instructor la **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo como la entidad que emitió y promulgó el decreto impugnado; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades, le dio vista del asunto al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal. Requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral copia certificada de los estatutos vigentes del partido político nacional Morena. Por último, requirió a la consejera presidenta del Instituto Electoral de Quintana Roo para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

5. **Informe sobre el proceso electoral.** Mediante escrito de treinta de octubre de dos mil veinte, la consejera presidenta del Instituto Electoral de Quintana Roo informó que el próximo proceso electoral en la entidad dará inicio el ocho de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo transitorio del Decreto Número 019 por el que se adicionó el artículo décimo transitorio al Decreto Número 097 denominado "Por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo" y por lo dispuesto en el Acuerdo IEQROO/CG/A-029-2020.



**6. Informe del Poder Legislativo.** El presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, por escrito recibido mediante buzón judicial el doce de noviembre de dos mil veinte, rindió informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

En primer lugar, relató los antecedentes legislativos y, por otro lado, hizo valer las siguientes causales de improcedencia:

- **Presentación de la demanda fuera de los plazos previstos.**

El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,<sup>46</sup> en relación con el artículo 60,<sup>47</sup> ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las reformas que impugna el partido político actor no constituyen una modificación sustantiva o material, pues no se dieron cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance de los preceptos, ya que, a su parecer, la reforma únicamente obedece a modificar expresiones a fin de implementar lenguaje de género. Así, al estimar que no existe un cambio normativo sustantivo en las normas impugnadas, el poder legislativo local considera que el accionante realmente está impugnando las reformas realizadas mediante el Decreto Número 97, aprobado en fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete y publicado en el periódico oficial el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete. Por tanto, sostiene que el plazo para impugnar dichas normas ha fenecido y se actualiza la causal de improcedencia aducida.

Respecto a los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante, expresa lo siguiente:

<sup>46</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>47</sup> **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."



- Por lo que hace al primer concepto de invalidez, sostiene que no se limita el derecho de la ciudadanía a ser nombrado para dichos cargos al no prever la emisión de una convocatoria, toda vez que la misma Constitución no establece dicho requisito, como tampoco lo establece para la mayoría de los cargos públicos existentes en los órganos administrativos de los tres Poderes de la Unión ni de los organismos autónomos.

- Respecto a la violación al principio de paridad de género, expresa que la finalidad del Decreto Número 042 es, precisamente, actualizar la legislación estatal en materia de violencia política contra las mujeres como parte de la reforma político electoral de trece de abril de dos mil veinte.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, manifiesta que la expresión "debates", utilizada en el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio de reformas constitucionales de diez de febrero de dos mil catorce, es enunciativa y no pretende condicionar, de ninguna manera, la cantidad de eventos a realizarse en determinado proceso electoral. Menciona que el párrafo cuarto del artículo 218<sup>48</sup> de la LGIPE otorga plena libertad configurativa a los congresos estatales para legislar sobre el particular, usando de manera genérica el término "debates", sin señalar el número mínimo o máximo que deberán realizarse.

- En lo correspondiente al tercer concepto de invalidez, estima que el término "electos" hace referencia a la vía de postulación de las candidaturas en cuestión, mas no a las personas reconocidas como ganadoras de la contienda. Respecto a la limitación impuesta a la realización de actos de campaña por las personas candidatas por representación proporcional siempre y cuando no

<sup>48</sup> **Artículo 218. ... 4.** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales, organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones."



eroguen gastos de campaña, considera que dicha disposición pretende evitar que las candidaturas por representación proporcional se sumen a las campañas de los demás candidatos conteniendo en un mismo proceso electoral, en los términos dispuestos por el artículo 243<sup>49</sup> del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, agregándose tales gastos a la campaña que resulte beneficiada por dichas actividades.

- Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, menciona que, si bien la norma reclamada adolece de una deficiencia de técnica legislativa al no prever la suplencia de los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales y Municipales; sin embargo, señala que, la LGIPE igualmente contiene inconsistencias similares sin que haya sido impugnada, pues la deficiencia ya ha sido solventada en la práctica por el INE, reconociendo el derecho que asiste no solo a los partidos políticos, sino a los demás actores del proceso electoral, de nombrar representantes suplentes en los diversos órganos colegiados previstos en la normatividad. Asimismo, tal y como refiere el accionante, los artículos 170, 171 y 357 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para

<sup>49</sup> **Artículo 243.** Sujetos obligados. 1. Se deberá presentar un informe por cada una de las campañas en que el partido, coalición o candidato independiente haya contendido a nivel federal o local, especificando los gastos ejercidos en el ámbito territorial correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. En consecuencia, de acuerdo con las elecciones federales y locales registradas, deberán presentar: a) Informe por la campaña del candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) Informe por cada fórmula de candidatos a senadores de la República por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales; c) Informe por cada fórmula de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales; d) Informe por la campaña del candidato a gobernador o jefe de Gobierno de la entidad federativa de que se trate; e) Informe por cada candidato a ocupar cargo en el Ayuntamiento, Jefatura Delegacional, Junta municipal o presidente de comunidad de que se trate; f) Informe por cada fórmula de candidatos a diputados al Congreso Local o Asamblea Legislativa, de la entidad federativa.

"2. Los candidatos por el principio de representación proporcional que realicen gastos de campaña, deberán presentar el informe respectivo.

"3. Los gastos reportados por los candidatos plurinominales, deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa, los cuales serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente, según lo establecido en el artículo 218 del reglamento.

"4. Para efecto de las candidaturas comunes y alianzas partidarias, se deberá presentar un informe por cada uno de los partidos políticos integrantes de la misma."



el Estado de Quintana Roo, prevén la posibilidad de que los partidos políticos puedan nombrar suplentes en los Consejos Distritales y Municipales.

- En relación con la exigencia de la firma autógrafa del presidente del partido o su equivalente en el registro de candidaturas a cargos de elección popular, considera que esta no entraña una violación directa a las libertades de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, toda vez que, siempre y cuando la designación de sus candidatos se haya realizado cumpliendo con todos los requisitos establecidos por los estatutos, resulta irrelevante, en términos prácticos, la persona que lleve a cabo en última instancia el registro correspondiente, pues en estricto sentido se estaría cumpliendo con la voluntad expresada por la militancia del partido que se trate.

- Respecto al sexto concepto de invalidez, considera que no se vulnera el principio de libertad de expresión en materia electoral, ni tampoco el derecho a la información de los electores, toda vez que de acuerdo con lo establecido en los artículos 380, inciso f);<sup>50</sup> 394, inciso i);<sup>51</sup> y 443, inciso j);<sup>52</sup> de la LGIPE, los partidos políticos, candidatos y aspirantes deberán abstenerse de incluir en su propaganda electoral, además de calumnias, manifestaciones que impliquen cualquier tipo de expresión tendiente a denigrar o degradar a los demás actores políticos. En este sentido, señala que este Alto Tribunal ha sostenido que la libertad de expresión no es un derecho irrestricto o absoluto, ya que se sus limitaciones comprenden la protección a la dignidad, la reputación y el honor de los demás contendientes en un proceso democrático, cuando estos resulten aje-

<sup>50</sup> **"Artículo 380. 1.** Son obligaciones de las personas aspirantes: ... **f)** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas."

<sup>51</sup> **"Artículo 394. 1.** Son obligaciones de las candidatas y los candidatos independientes registrados: ... **i)** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; ..."

<sup>52</sup> **"Artículo 443. 1.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley: ... **j)** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; ..."



nos al debate público propio del contraste de propuestas de campaña, así como a la idoneidad de los candidatos de los que se trate.

- Finalmente, en relación con el séptimo concepto de invalidez, el Poder Legislativo Local aduce que, si bien es cierto que tanto la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, previa a la reforma, así como el dictamen presentado ante el Pleno Legislativo del día catorce de agosto de dos mil veinte, en efecto, establecían requisitos distintos a los contemplados por la LGIPE para la designación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo público local, también es cierto que dicha deficiencia fue subsanada por el Congreso Local al modificar las porciones normativas para homologarlas con los requisitos previstos por la ley federal.

**7. Informe del Poder Ejecutivo.** El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, actuando en nombre y representación del Poder Ejecutivo de dicho Estado, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecinueve de noviembre de dos mil veinte, manifestó lo siguiente:

- Que promulgó el Decreto Número 042 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y lo publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo en fecha ocho de septiembre del año dos mil veinte.

- Que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 65, en relación con los artículos 19, fracciones VII y VIII y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la demanda fue presentada de manera extemporánea. Esto, por las mismas razones que hizo valer en su informe el Poder Legislativo Local.

- Que la promulgación y publicación de la norma reclamada se realizó en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones que a esta autoridad le impone la Ley Suprema del Estado de Quintana Roo, en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- Respecto a los conceptos de invalidez aducidos por el partido accionante, se expresó en los mismos términos que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

8. **Opinión especializada.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó su opinión especializada en escrito de veintuno de octubre de dos mil veinte; misma que se encuentra agregada al expediente.

9. **Pedimento.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de treinta de noviembre del dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. Competencia

11. 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 f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha Ley Electoral Local corresponde a la reformada, adicionada y derogada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de septiembre de dos mil veinte.

## III. Oportunidad

12. Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.



13. El Decreto Número 042 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Electoral de Quintana Roo fue publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

14. Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>53</sup> (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles. De manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes o durante el día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.<sup>54</sup>

15. Sobre el particular, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19),

<sup>53</sup> **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."

<sup>54</sup> Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.". Registro digital: 189541, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 353.





el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

16. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

17. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General Número 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

18. No obstante, se advierte que la modificación de los plazos realizada mediante los acuerdos anteriormente citados, no impacta en forma alguna en el cómputo del plazo en el presente asunto, puesto que el decreto que reformó las normas impugnadas fue publicado, como ya se precisó, hasta el ocho de septiembre de dos mil veinte.

19. Precisado lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles nueve de septiembre de dos mil veinte al**



**jueves ocho de octubre del dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, el **miércoles siete de octubre de dos mil veinte** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, entonces su presentación **fue oportuna**.

#### IV. Legitimación

20. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal<sup>55</sup> dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia<sup>56</sup> establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

<sup>55</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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; ..."

<sup>56</sup> **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.

"...

"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."



21. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

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

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

22. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, con base en las siguientes consideraciones.

23. Consta que el escrito de demanda fue presentado por Alfonso Ramírez Cuéllar, quien se ostentó como presidente de Morena, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del secretariado de dicho instituto.

24. Bajo esa tónica, como se adelantó, se acredita este presupuesto procesal ya que Morena es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente del partido y es él quien cuenta con representación legal en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos;<sup>57</sup> estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas.

<sup>57</sup> "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o



## V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

25. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

26. Como se adelantó, ambos poderes públicos locales hacen valer la misma causal de improcedencia, es decir, la establecida en el artículo 65, en relación con los artículos 19, fracciones VII y VIII y 60 de la ley reglamentaria de la materia, respecto a los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116, fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX; 140, fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397, fracción XII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, ya que ambos consideran que la demanda fue presentada de manera extemporánea.

27. En síntesis, argumentan que los cambios normativos realizados mediante el Decreto Número 042, expedido por la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, se refieren exclusivamente a la modificación de ciertos preceptos de la Ley Electoral Local para la inclusión de lenguaje de género.

28. En este sentido, consideran que las porciones normativas que combate el partido político accionante son las ya existentes y reformadas originalmente a través del Decreto Número 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de septiembre del año dos mil diecisiete y, por tanto, no deben considerarse como un acto legislativo nuevo.

29. Este Tribunal Pleno considera que tales argumentos **resultan infundados**, pues, como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 140/2020, los

---

revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40 del presente estatuto. ...  
"... Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; ..."



cambios gramaticales para incluir lenguaje de género **sí constituyen un cambio normativo en sentido material.**

30. En efecto, como se determinó en el precedente referido, la incorporación de lenguaje incluyente fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, no se trata de mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.

31. Situación que, es importante resaltar, provoca que el cambio normativo no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad. Esta incorporación de lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como pueden ser las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de campaña y gastos de las candidaturas de representación proporcional, integración del Consejo General del Instituto Electoral y de los Consejos Distritales o Municipales, designación del Secretariado Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.

32. Las mismas razones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas,<sup>58</sup> así como en la 165/2020 y sus acumuladas.<sup>59</sup>

33. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia derivada de los artículos 59, en relación con el 19, fracción VIII y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimien-

<sup>58</sup> Resuelta por este Pleno en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte.

<sup>59</sup> Resuelta por este Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.



tos Electorales para el Estado de Quintana Roo, pues no se formuló concepto de invalidez alguno por lo que hace a estos preceptos.

34. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta,<sup>60</sup> se procede al estudio del fondo del asunto.<sup>61</sup>

## VI. Precisión metodológica para el estudio de fondo

35. En atención a los conceptos de invalidez aducidos por el partido político Morena, el análisis de la materia de impugnación se hará en orden distinto a los argumentos de inconstitucionalidad, de conformidad con las siguientes temáticas:

<sup>60</sup> No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que, con fecha cuatro de noviembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial de Quintana Roo el Decreto Número 53, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en materia de candidaturas comunes. Sin embargo, se advierte que no se reformaron las normas impugnadas en el presente asunto, a excepción del artículo 137, pero en las diversas fracciones IX y XXXII.

<sup>61</sup> No se pasa por alto que varios contenidos normativos son similares, en cuanto a su texto formal, al que tenían previo a su reforma. Sin embargo, ello no significa que no haya existido un cambio normativo conforme al criterio vigente de esta Suprema Corte. Por el contrario, en todos los preceptos reclamados por los partidos políticos, se advierten las condiciones que actualizan un nuevo acto legislativo. A saber, en varios de los preceptos reclamados, se incluye referencia binaria a los géneros; cambiando, por ejemplo, conceptos como "candidato" a "candidatas y candidatos" o a un concepto neutral como "candidaturas" ("presidente" a "presidenta o presidente", "consejero" a "consejera o consejero", entre otros tantos ejemplos). Ese cambio, a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes, tiene como implicación un cambio normativo. La incorporación de **lenguaje incluyente** fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, **no se trata de un mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo**. Situación que, es importante resaltar, provoca que, **el cambio normativo, no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad**. Esta incorporación de **lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye** (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como puede ser a las coaliciones, a las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de asignación de cargos por representación proporcional, funcionamiento y quórum de asistencia y votación del Consejo General del Instituto Electoral y de los Consejos Distritales o Municipales, designación del secretario ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.



Apartado	Temática	Normas impugnadas
<b>Tema 1</b>	Designación de la secretaría ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del Organismo Público Local (OPL) mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública	Artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV.
<b>Tema 2</b>	Reducción de requisitos de elegibilidad de los concejales del OPL.	Artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V.
<b>Tema 3</b>	Ausencia de suplentes de representantes ante los Consejos Distritales y Municipales.	Artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero.
<b>Tema 4</b>	Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas.	Artículo 279, primer párrafo.
<b>Tema 5</b>	Regulación de debates públicos.	Artículo 137, fracción XXX en las porciones normativas que dicen " <b>al menos un debate</b> " y " <b>sin ser esta solicitud vinculante.</b> "
<b>Tema 6</b>	Regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.	Artículo 276, cuarto párrafo, en la porción normativa que menciona " <b>electas</b> " y " <b>siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña.</b> "
<b>Tema 7</b>	Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas.	Artículos 175, fracción XIV; 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a), y II incisos a), b), c) y d).
<b>Tema 8</b>	Límites a la libertad de expresión. Prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral.	Artículos 51, fracción XVI, 103, fracciones III y XII, 116, fracciones IX y XVII, 396, fracción IV y 397, fracción XII en las porciones normativas que dicen " <b>denigre</b> ", " <b>difamación</b> ", " <b>ofensas</b> ", " <b>degraden, denigren</b> " y " <b>contenga expresiones denigrantes.</b> "



## VII. Estudio de fondo

36. El estudio de los conceptos de invalidez se realizará en el orden apuntado en el listado que antecede.

### **Tema 1. Designación de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las Unidades Técnicas del Organismo Público Local (OPL) mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública**

37. La primera temática se divide en dos apartados: el primero se refiere a la omisión de prever que la designación de los cargos sea mediante convocatoria pública (A) y el segundo se refiere a la omisión de regular la alternancia de género en los nombramientos (B).

#### **A. Omisión de regular que la designación sea mediante convocatoria pública**

38. Como quedó sintetizado en el apartado relativo, Morena reclama que la propuesta de ternas para el nombramiento de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y las unidades técnicas del Organismo Público Local Electoral del Estado de Quintana Roo no se sujete a un proceso abierto de selección y evaluación de perfiles e idoneidad a través de una convocatoria pública.

39. El partido político argumenta que la emisión de una convocatoria sería la única forma de garantizar a la ciudadanía el ejercicio del derecho humano de acceder a los cargos públicos electorales, contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

40. Las disposiciones impugnadas son del tenor siguiente:

"**Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:

"...





"XXV. Designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del instituto estatal conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional. ..."

**"Artículo 140.** Son atribuciones de la consejera presidenta o consejero presidente del Consejo General, las siguientes:

"...

"IV. Proponer al Consejo General las ternas para el nombramiento de la persona titular de la secretaria Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas en términos de la ley general, así como las demás disposiciones normativas en la materia; ..."

41. Para el análisis de su constitucionalidad, a continuación se expone el parámetro de regularidad (a) y, posteriormente, se realiza el análisis de la norma impugnada (b).

#### **a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables**

42. Derivado de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c),<sup>62</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las

<sup>62</sup> **"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: ... **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: ..."



autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

43. Asimismo, el precepto establece que garantizarán que 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 que determinen las leyes.

44. De la lectura del artículo 116 constitucional, se desprende que con excepción de las cuestiones que se fijan expresamente en la Constitución Federal, y aquellas que han quedado reservadas para su regulación mediante leyes generales a favor del Congreso de la Unión, el Poder Constituyente otorgó a las entidades federativas la potestad de configuración legislativa, lo que reitera la división de competencia establecida en los artículos 122 y 124 de la Constitución General.

45. Dicha libertad de configuración legislativa existe, en el caso, para los mecanismos de integración y/o designación de las secretarías y unidades técnicas de los organismos públicos locales, pues, como este Alto Tribunal ha ya reiterado en diversos precedentes, sobre el particular no existe lineamiento constitucional expreso o disposición de la ley general que deba adoptarse.

46. Y es que el artículo 41, fracción V, apartado C, constitucional establece que los OPLES estarán a cargo de las elecciones locales, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.<sup>63</sup> A su vez, el artículo 116,

<sup>63</sup> **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. ...

"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. ...

"C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: ..."



fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal dispone sobre la conformación de los OPLES. Específicamente, señala la integración del órgano de dirección: un consejero presidente y seis consejeros electorales, un secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos. Asimismo, establece ciertos lineamientos que atañen a la designación de los consejeros electorales.<sup>64</sup>

47. Sin embargo, no hay disposición constitucional expresa sobre los sistemas de nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES.

48. Ahora bien, como ya se adelantaba, esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre los mismos, previamente, a la luz de los principios que rigen en la materia electoral.

<sup>64</sup> "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: ...

"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:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo 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.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."



49. En la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,<sup>65</sup> así como en la 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>66</sup> se discutió que la designación del secretario Ejecutivo debía ser por el órgano superior de los OPLES, sin injerencias externas, para preservar los principios de **autonomía e independencia**.

50. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad **83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017**,<sup>67</sup> el partido accionante se quejó de la regulación deficiente de los artículos 108 y 109 de la Ley Electoral de Nuevo León, ya que no preveían que el procedimiento para la integración de las mesas auxiliares de cómputo se llevara a cabo mediante convocatoria pública, como sí se preveía para la integración de las comisiones municipales electorales. Al respecto, el partido accionante consideró que se transgredía el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

51. En esa ocasión, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>68</sup> no

<sup>65</sup> Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

<sup>66</sup> Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>67</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. El apartado relativo fue aprobado por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, relativo al tema 8, denominado "Regulación deficiente de las Mesas Auxiliares de Cómputo y de las Comisiones Municipales Electorales", en su apartado 8.1., denominado "Mesas Auxiliares de Cómputo", consistente en reconocer la validez de los artículos 108, párrafo segundo, y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>68</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III. Asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y



establece requisito alguno consistente en que todos los empleos o comisiones del servicio público deban nombrarse mediante convocatoria, sino que dicha regulación entra en el marco de libertad de configuración con el que cuentan las entidades federativas. El Pleno también señaló que ello no impide a los legisladores locales establecer una convocatoria pública como procedimiento de designación para los cargos referidos, pero, se insistió, no existe alguna exigencia constitucional respecto a que el legislador local debe cumplir con un procedimiento específico para su designación, ello con independencia de dar cumplimiento a las disposiciones ordinarias que regulan el tema.

52. Recientemente, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2020**,<sup>69</sup> el partido accionante arguyó que el artículo 62, fracción VII de la Ley Electoral para el Estado de Querétaro era inconstitucional por permitir al consejero presidente proponer la designación y la ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostuvo que no debería ser su facultad exclusiva, pues al no estar sujeto a una convocatoria pública se afectaba el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

53. Sobre este aspecto, este Tribunal Pleno reiteró que no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a legislar sobre un método de selección específico para los titulares de la Secretaría Ejecutiva, por lo que gozan de amplia libertad de configuración en este punto, siempre y cuando respeten los parámetros de la Constitución Federal en torno a los principios que rigen la función electoral. Además, consideró que la facultad del consejero presidente de proponer a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, no excluye por sí sola la posibilidad de que esta designación se realice mediante una convocatoria pública.

---

la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley; VII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente: ... IX. Participar en los procesos de revocación de mandato."

<sup>69</sup> En sesión correspondiente al veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado en cuestión se aprobó por unanimidad de votos de las Ministras Yasmin Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carranca, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



## b. Análisis de la norma impugnada

54. En atención a lo anterior, para este Alto Tribunal, los argumentos del partido político resultan infundados.

55. Si bien el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General establece el derecho de los ciudadanos mexicanos para poder ser nombrados en cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo la calidades que establezca la ley, al determinar que el ejercicio de tal derecho debe darse "teniendo las calidades que establezca la ley", el ordenamiento supremo otorga una amplia libertad configuradora a las Legislaturas Estatales para prever las reglas selectivas que conduzcan a un perfil idóneo para el desempeño del empleo o comisión de que se trate, sin más límites que aquellos que emanan de los demás preceptos constitucionales, en particular, de los que regulan la función pública.

56. De igual forma, como ya se subrayó, este Alto Tribunal se ha posicionado recientemente<sup>70</sup> en el sentido de que el amplio margen de configuración normativa que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General otorga a las entidades federativas permite concluir que las convocatorias abiertas no son los únicos mecanismos que garantizan el derecho de acceso a los empleos o comisiones públicos, puesto que de manera expresa, la Carta Magna permite a la legislación ordinaria regular las condiciones de acceso a los distintos empleos o comisiones del servicio público y, en ese sentido, no existe una restricción o límite indebido por no establecer de manera expresa un procedimiento de convocatoria abierta para ocupar un empleo o comisión público.

57. Esto es, contrario a los planteamientos del partido político, no existe disposición constitucional o convencional alguna, que establezca la obligación

<sup>70</sup> Destacadamente en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017. Resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017 por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Respecto a reconocer la validez de los artículos 108, párrafo segundo y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



por parte del legislador local, de prever o regular que el nombramiento de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las direcciones y de las unidades técnicas, del Organismo Público Local Electoral del Estado de Quintana Roo, se tenga que ajustar a un procedimiento que inicie con la emisión de una convocatoria pública.

58. En efecto, de la mera enunciación de la facultad propositiva del consejero presidente, no se desprende que exista una restricción a los derechos sustantivos tutelados por los artículos constitucionales y convencionales citados, que permita el pronunciamiento sobre la posible afectación al derecho de participar en las funciones públicas.

59. Ahora, este Pleno no considera que la facultad del consejero presidente de proponer la designación del Secretariado Ejecutivo y de las direcciones y áreas técnicas del órgano electoral, resulte contrario a los principios de igualdad y no discriminación.

60. Lo anterior, en virtud de que debe entenderse que el legislador estatal establece la posibilidad de acceso igualitario a toda persona que considere reunir los requisitos constitucionales y legales para ocupar los cargos respectivos; y si bien la posibilidad de que una persona pueda aspirar a ser designada como titular de la Secretaría Ejecutiva o de las direcciones y unidades técnicas, se encuentra sujeta a que la presidencia haga la propuesta respectiva al pleno del Consejo General, para esta Suprema Corte ello guarda correspondencia con la finalidad constitucional establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, consistente en que las leyes de los Estados en materia electoral, garanticen que la autoridad administrativa electoral goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

61. En este sentido, si el legislador local determinó otorgar la facultad al consejero presidente de proponer una terna para el nombramiento de quien será titular de la Secretaría Ejecutiva, así como de las personas a cargo de las direcciones y de las unidades técnicas, del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, sin tener que realizarse a través de una convocatoria con las características que plantea el accionante, ello es conforme con la Constitución Federal.



62. Por otro lado, tampoco resulta eficaz la comparación que el partido actor realiza entre los consejeros del OPLE y los distintos cargos; pues, si bien es cierto que la Constitución Federal dispone que los consejeros electorales locales serán designados mediante convocatoria, como ya se dijo, no contiene un mandato en ese sentido para los titulares de la Secretaría Ejecutiva. Además, la LGIPE, que también dispone sobre la composición de los OPLES, tampoco contempla el citado mecanismo de designación. Así, los órganos legislativos locales gozan de libre configuración para prever el o los mecanismos de designación, en el caso, mediante ternas propuestas.

## **B. Omisión de regular la alternancia de género en los nombramientos**

63. Por otra parte, como se adelantó, el partido actor sostiene que las normas impugnadas contravienen el principio de paridad y alternancia de género, por omisión o deficiente regulación, toda vez que no prevén que se actualice tal principio por cada periodo de designación de los cargos públicos antes referidos, previendo su alternancia en los nombramientos.

### **a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables**

64. Sobre el particular, este Pleno ha sido enfático en sostener que el principio de paridad de género en materia electoral goza de estatus constitucional, pues se encuentra inserto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal,<sup>71</sup> que establece como derecho de la ciudadanía el poder ser votada en condiciones de paridad a todos los cargos de elección popular. Al respecto, el derecho a votar o al voto pasivo entraña la posibilidad de que los ciudadanos puedan ser votados, pero no se agota ahí, pues éste incluye también el acceso al cargo.

65. A lo largo de los últimos años, tras la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce y la emisión de las leyes gene-

<sup>71</sup> "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; ..."





rales en la materia, esta Suprema Corte ha venido consolidando una serie de precedentes<sup>72</sup> en los que ha delineado el contenido de este principio.<sup>73</sup>

66. En particular, en la **contradicción de tesis 275/2015**,<sup>74</sup> (fallada el cuatro de junio de dos mil diecinueve), el Pleno afirmó que el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal (vigente en ese momento) es una medida para garantizar la igualdad sustantiva de géneros en el acceso a los cargos de elección popular. Mandato que consiste en una herramienta constitucional de carácter *permanente* cuyo objetivo es hacer efectivos *en el ámbito electoral* los principios de igualdad entre

<sup>72</sup> Línea de precedentes que se inició con la acción de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas y que continuó con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; 103/2015; y 126/2015 y su acumulada, entre muchas otras.

<sup>73</sup> En esta línea de precedentes, en suma, se sostuvo lo siguiente en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral (todo esto previo a la reforma constitucional en materia de género de dos mil diecinueve):

a) El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

b) La incorporación de la "paridad" a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1o. y 4o. constitucionales.

c) La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.

d) No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y,

e) De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

<sup>74</sup> Fallada en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de ocho votos.



géneros previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México;<sup>75</sup> con la peculiaridad de que es un principio aplicable al régimen electoral federal y estatal, que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que el mismo no se agota en la mera *postulación* de las mismas, sino que trasciende a la integración de los órganos colegiados electivos a través del principio de representación proporcional.<sup>76</sup>

67. De esta manera, se concluyó que uno de los propósitos más evidentes de la reforma que elevó el principio de paridad de género a rango constitucional fue garantizar el acceso efectivo de las mujeres a todos los órganos representativos del país, sin importar los sistemas electivos que para ocuparlos adoptara cada entidad federativa en particular. En síntesis, la incorporación de la paridad de género al texto constitucional buscaba la inclusión de mecanismos que garantizaran la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en el acceso a todos los órganos legislativos del país.

68. De ahí que en dicho precedente se concluyera que cualquier interpretación del artículo 41 constitucional que fomente la existencia de espacios de representación política sin la presencia de mujeres en su integración, es regre-

<sup>75</sup> El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1o., 2o. y en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1, 2, 3 y en el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer; y en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

<sup>76</sup> Sin que esto significara una obligación constitucional de que los órganos legislativos necesariamente deben estar integrados de manera paritaria, sin importar los resultados de la elección. Para esta Corte, en ese momento, el criterio radicaba, más bien, en que la paridad de género tiene que ser respetada en la postulación de candidaturas, pero también este principio tiene implicaciones en la asignación de diputaciones conforme a los modelos de representación proporcional. Por ende, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional a fin de favorecer la integración paritaria de los Congresos Locales; ello, ya que este principio es aplicable a todas las etapas del proceso electoral en donde se definen candidaturas a legisladores federales y locales, incluyendo aquellos modelos cuya definición de las candidaturas por representación proporcional se hace hasta después de transcurrida la jornada electoral (como ocurre en la representación proporcional).



siva al principio de igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres y, por tanto, inadmisibles en términos del artículo 1o. constitucional.

69. Por lo anterior, aunque las entidades federativas gocen de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos, lo cierto es que la Constitución Federal las obliga a observar el principio de paridad de género en la definición de todas las candidaturas a diputaciones locales y, por tanto, deben contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños.

70. Debe destacarse que el **seis de junio de dos mil diecinueve** se realizó una reforma a los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal con el objeto de implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> En concreto, entre otros, se incluyeron los siguientes cambios al texto constitucional:

- a) Incorporación de lenguaje incluyente.
- b) Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los Ayuntamientos, en los Municipios con población indígena (artículo 2o., apartado A, fracción VII).
- c) Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 31, fracción II).
- d) Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).
- e) Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).
- f) 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 (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).
- g) 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 periodo electivo (artículos 53, 54 y 56).
- h) Obligación de establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).
- i) Los Ayuntamientos deberán integrarse, por lo que hace a la presidencia, regidurías y sindicaturas, de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I).
- j) Obligación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de las entidades federativas de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes para efecto de observar el principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional, por lo que hace a las entidades federativas, y en los términos del artículo 41, en su segundo párrafo, por lo que hace a la Federación (artículos segundo y cuarto transitorios).



71. Texto Constitucional vigente que ya fue objeto de interpretación por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **contradicción de tesis 44/2016**,<sup>78</sup> fallada el quince de octubre de dos mil diecinueve. En ésta se reiteró que la paridad de género es un mandato constitucional que tiende a salvaguardar la igualdad sustantiva entre géneros y que, con la reciente modificación constitucional, se hacía evidente el especial interés del Poder Constituyente para ampliar el contenido de dicho principio; lo que llevaba a que, en concreto y tratándose de la elección de las autoridades de los entes municipales, se incluyera en el alcance de dicho principio a la denominada paridad de género horizontal y vertical en los Ayuntamientos.

72. Ahora bien, con posterioridad a la resolución de este asunto, el trece de abril de dos mil veinte,<sup>79</sup> en cumplimiento a la reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió un decreto mediante el cual reformó una variedad de normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos. Alguno de los cambios que se advierten, y que se destacan para la resolución de este asunto, son los siguientes:

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

- a) Incorporación transversal de lenguaje incluyente.
- b) Paridad de género en las elecciones de autoridades o representantes de pueblos y comunidades indígenas (artículo 26, numeral 4).
- c) Regulación de la violencia política de género y/o de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral [artículos 3, incisos h) y k); 7, numeral

<sup>78</sup> Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve. El apartado de estudio de fondo fue aprobado por unanimidad de votos.

<sup>79</sup> 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."



5; 10, numeral 1, inciso g); 44, numeral 1, inciso j); 58, numeral 1, incisos l) y m); 159, numeral 2; 163, numerales 1 y 3; 247, numeral 2; 380, numeral 1, inciso f); 394, numeral 1, inciso i); 415; 440, numeral 3; 442, numeral 2; 442 Bis; 443, numeral 1, inciso o); 449, numeral 1, inciso b); 456, numeral 1, incisos a), fracciones III y V, y b), fracción III; 463 Bis; 464 Ter; 470, numeral 2, y 474 Bis].

d) 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 [artículo 3, inciso d) bis].

e) 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 (artículo 6, numerales 2 y 3).

f) Son fines y obligaciones del Instituto Nacional (y alguno de sus órganos) garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político electoral [artículos 30, numeral 1, inciso h); 32, numeral 1, inciso b), fracción IX; 58, numeral 1, inciso j); 64, numeral 1, inciso h), y 74, numeral 1, inciso g)].

g) El Consejo General del Instituto Nacional Electoral guiará sus actividades conforme a la paridad de género y aplicará la perspectiva de género. En su integración deberá garantizarse el principio de paridad de género (artículos 30, numeral 2; 35 y 36).

**h) Los organismos públicos electorales locales deberán integrarse garantizando el principio de paridad de género; asimismo, deben desarrollar y ejecutar programas de educación cívica, de paridad de género y respeto de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral [artículos 99, numeral 1, y 104, numeral 1, inciso d)].<sup>80</sup>**

<sup>80</sup> **Artículo 99. 1.** Los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una consejera o consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales, con derecho a voz y voto; la secretaria o el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.



i) Las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas deberán integrarse observando el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario [artículo 106, numeral 1)].

j) 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 el 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 (artículo 232, numerales 3 y 4).

k) 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 y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución (artículos 233 y 235).

l) 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 (artículo 232, numeral 2).

m) En la elección e integración de los Ayuntamientos y alcaldías deberá observarse la paridad de género tanto vertical como horizontal (artículo 207).

---

"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género."

**Artículo 104. 1.** "Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias: ... **d)** Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda, de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral."



n) 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 el propietario (artículo 26, numeral 2).

o) 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 periodo electivo (artículo 14, numeral 4).

p) Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista (artículo 234, numeral 1).

q) Especificándose que, 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 periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículo 234, numerales 2 y 3).

73. Así las cosas, tomando en cuenta lo previsto actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales que regulan la igualdad y los derechos relativos a las mujeres, así como lo dispuesto en el texto vigente de las Leyes Generales aplicables y lo explicitado en los distintos precedentes, (reinterpretados a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes), esta Suprema Corte desarrolló, en la acción de inconstitucionalidad 140/2020<sup>81</sup> y sus acumuladas, el contenido del principio de paridad de género, destacando que **al menos** consiste en lo siguiente:

<sup>81</sup> Presentado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y resuelta por el Tribunal Pleno el siete de noviembre de dos mil veinte. La parte relativa al tema de género fue votada por mayoría de nueve votos.



a) Es un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales. Es decir, las entidades federativas y la Federación se encuentran igualmente obligadas a cumplir el mandato de paridad de género.

b) Una de las finalidades del principio de paridad de género es salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

c) Sin embargo, resulta relevante destacar que la intención del Poder Constituyente al instaurar las nuevas medidas de paridad a través de la reforma de dos mil diecinueve, no se limitó a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, *de facto*, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática. Para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un plano paritario en todas las postulaciones de candidaturas y en ciertas designaciones) se debe a la importancia que, en sí misma, debe darse a la visión y postura del género femenino<sup>82</sup> en la configuración y aplicabilidad del régimen democrático; a diferencia de la visión y postura que ha predominado a lo largo de nuestra historia constitucional para, incluso, la configuración normativa de nuestro modelo constitucional, político y electoral.<sup>83</sup>

d) Los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus candidaturas.

<sup>82</sup> De ahí el objeto del Poder Constituyente de implementar (en varias normas constitucionales) el principio de paridad de género de manera transversal. No sólo en el plano electivo, sino también en los modelos de designación de los cargos o funciones que gozan de relevancia mayúscula en la operatividad de los distintos órdenes normativos; tales como la designación paritaria de los órganos constitucionales autónomos, de los titulares de las Secretarías de despacho y de los órganos jurisdiccionales a nivel federal.

<sup>83</sup> Esta idea ha sido respaldada y tomada por otros órganos al momento de interpretación del principio de paridad de género. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado un concepto denominado como "*giro participativo*" de la paridad de género, en la que resulta de gran relevancia analizar la importancia de la participación de los hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, en los distintos escenarios de la toma de decisiones de una democracia. Véase, lo fallado en el SUP-JDC-1862/2019.





i. Lo anterior implica que los partidos políticos (tanto nacionales como locales) deben de observar esa paridad en todas las candidaturas a cargos de elección popular y que, en la elección e integración de los Ayuntamientos y alcaldías, ello incluye observar la paridad de género tanto vertical como horizontal.

ii. Asimismo, cuando las candidaturas se conformen a partir de fórmulas por ambos principios (mayoría relativa o representación proporcional), éstas deben estar integradas por un titular y un suplente del mismo género; así como que las listas de candidaturas por representación proporcional deberán integrarse por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y alternarse las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista, cada periodo electivo.

iii. Explicitándose en la legislación general que, 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 periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

iv. Siendo criterio jurisprudencial de esta Corte que, tratándose del régimen de elección de las diputaciones, el principio de paridad de género no se agota en la *postulación* de las candidaturas, sino que puede trascender a la integración del órgano legislativo ante su necesario cumplimiento al momento de la delimitación de los curules por el principio de representación proporcional (dependiendo del modelo implementado para la asignación a los partidos de los espacios por representación proporcional).

e) Por otro lado, el contenido actual del principio de paridad de género no se agota en las candidaturas, sino que **debe observarse en el nombramiento de cargos por designación** descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

i. Así, el principio de paridad de género debe observarse en la integración de los organismos autónomos según el artículo 41, párrafo segundo, constitucional.



ii. De igual manera, conforme a regla expresa de la ley general, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales deben observar en su integración la paridad de género. Misma situación ocurre con las autoridades electorales jurisdiccionales locales que deben integrarse observando el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario.

iii. Por su parte, en el artículo 3, inciso d bis), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera genérica, se establece que la paridad de género se garantiza con la asignación del 50% de mujeres y 50% de hombres en nombramientos por **cargos por designación**.

f) Es obligación del Congreso de la Unión adecuar la legislación respectiva a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y obligación de las Legislaturas de las entidades federativas adecuarse a lo previsto en la totalidad del artículo 41 constitucional.

74. De lo anterior se desprende que el mandato de paridad ha sido incorporado no solo en torno a las candidaturas y cargos de elección popular; sino también en los cargos públicos por designación.

75. En lo relativo a la paridad en los cargos públicos por designación, en aquel precedente se hizo una interpretación conforme para explicitar que el mandato de paridad implica una garantía en **la asignación paritaria en nombramientos de cargos por designación**, aunque no se explicita de esa manera en la norma (en atención a su necesaria relación con el resto de la ley y de la legislación general).

76. Este Pleno señaló que esa es la única interpretación que coincidiría con lo expresamente previsto en el inciso d bis) del numeral 1 del artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**  
**"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**."



77. Ahora bien, en relación con el tema que aquí se analiza, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2020**,<sup>85</sup> el partido accionante argumentó que la regulación de la paridad de género en la Ley Electoral del Estado de Querétaro era deficiente, dado que omitía prever las formas y modalidades para que los nombramientos de los titulares de las secretarías y los organismos autónomos locales observaran este principio.

78. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo los lineamientos interpretativos desarrollados en la diversa acción de inconstitucionalidad 140/2020 –pero sin que resultase necesario llevar a cabo la interpretación conforme realizada en dicho precedente–, consideró infundado el argumento del partido, pues sostuvo que la obligación que prevé el artículo 41, segundo párrafo,<sup>86</sup> de la Constitución Federal de establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de titulares de secretarías y organismos autónomos observen el principio de paridad, no corresponde a la materia electoral, sino a una cuestión orgánica ajena a los procesos electorales.

79. Por último, el Pleno concluyó que el hecho de que la norma no prevea estas formas y modalidades, incluso en lo respectivo a la Secretaría Ejecutiva del órgano electoral, no evidenciaba un vicio que permitiera declarar su invalidez.

## **b. Análisis de la norma impugnada**

80. En estas condiciones, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento planteado por el partido accionante en contra de las normas impugnadas.

81. Como ha quedado establecido, corresponde al Consejo General la designación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, así como de las direcciones y las unidades técnicas del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

<sup>85</sup> Resuelta en sesión correspondiente al día veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado en cuestión fue aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>86</sup> **Artículo 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 equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio."



82. Ahora bien, el precepto que otorga dicha facultad no puede ser leído de manera aislada, pues debe ser interpretado de manera sistemática con los artículos 1, 120, 128, 129 y 137, fracción XLI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,<sup>87</sup> los cuales establecen la obligación del Consejo General, en todas sus actividades, de regirse y guiarse por el principio de paridad de género, lo que, desde luego, incluye sus atribuciones ejecutivas para nombrar, ratificar o remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, así como a los titulares de las direcciones y unidades técnicas del organismo público local.

<sup>87</sup> **Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Quintana Roo. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones políticos y electorales de la ciudadanía, y establecer disposiciones aplicables que regulan los procesos electorales que se celebren en la entidad para elegir los cargos a gobernadora o gobernador, diputada o diputado e integrantes de los Ayuntamientos.

"El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral en el ejercicio de sus funciones, ajustarán sus actos a los principios rectores en materia electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad, y realizarán con perspectiva de género."

**Artículo 120.** El Instituto Electoral de Quintana Roo, es el organismo público autónomo responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales e instrumentar las formas de participación ciudadana que prevé la ley, estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta ley. Será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, probidad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.

"La conformación del mismo deberá garantizar el principio de paridad de género."

**Artículo 128.** El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Estatal, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal. Responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

"Su domicilio estará ubicado en la ciudad de Chetumal capital del Estado de Quintana Roo."

**Artículo 129.** El Consejo General estará integrado por una Presidencia y seis consejerías electorales, con derecho a voz y voto; una o un titular de la Secretaría Ejecutiva y las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

"En la integración de sus consejerías deberá garantizarse el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos deberán garantizar la paridad de género en sus representaciones.

"Las consejerías electorales no podrán abstenerse de votar, salvo cuando deban excusarse por alguna de las causas previstas en esta ley."

**Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: ... **XLI.** Incorporar la prevención y la erradicación de la violencia política contra las mujeres y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, como un componente de las políticas de educación cívica; así como en la totalidad de los programas de formación y capacitación a su cargo, ..."



83. El establecer que la paridad de género es un principio que rige el actuar del Consejo General, trae como consecuencia el deber de garantizar con sus actos una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, no sólo en lo inherente al ejercicio de la función electoral propiamente dicha, sino también en relación con sus atribuciones orgánicas, ejecutivas y operativas.

84. De esta manera, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, en todo caso, corresponde al Consejo General, como órgano de dirección superior del organismo público local –y no al legislador local– establecer las acciones afirmativas de carácter administrativo que garanticen el acceso de mujeres al cargo de la Secretaría Ejecutiva, así como a las titularidades de las direcciones y unidades técnicas del organismo público local; de ahí que se estime infundada la supuesta omisión legislativa.

85. No pasa inadvertida para esta Suprema Corte la reforma constitucional en materia de paridad de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, que, entre otros, reformó el artículo 41 en los términos siguientes:

**"Artículo 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 equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio ..."

86. Al respecto, el artículo cuarto transitorio<sup>88</sup> de la citada reforma constitucional dispuso que 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.

<sup>88</sup> **Artículo cuarto transitorio.** "Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."



87. En este sentido, es necesario destacar que la de paridad entre géneros constituye un mandato expreso a los Congresos Locales para que, en ejercicio de su libertad configuradora, determinen las formas y modalidades que estimen más convenientes para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las Secretarías de Estado y de los integrantes de los organismos autónomos locales; sin embargo, de ello no se desprende una competencia de ejercicio obligatorio para prever las reglas que garanticen tal principio **por lo que hace a la designación de titulares de la Secretaría Ejecutiva y los órganos ejecutivos y técnicos de un organismo público local electoral**, pues no se trata de los organismos a que hace referencia el texto fundamental.

88. Lo anterior se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma constitucional en cuestión, en cuya exposición de motivos se advierte:

"La presente iniciativa de reforma tiene como propósito proteger y garantizar que el principio de igualdad sustantiva se traduzca, en la práctica, en un mandato para la participación paritaria en aquellos espacios donde persisten desigualdades entre hombres y mujeres, como son los puestos de elección popular, la administración pública, la impartición de justicia y los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales en los tres órdenes de gobierno, poniendo atención, como ya antes se advirtió, a la interseccionalidad, de tal suerte que ninguna mujer sea doblemente discriminada por razones de preferencia o condición sexual, étnicas, etarias, de discapacidad, o cualquier otra que comprometa el pleno ejercicio de sus derechos humanos, incluidos sus derechos políticos.

"Así, con sustento en los anteriores motivos, se establece lo siguiente:

"1. En el Poder Ejecutivo, deberá garantizarse una integración paritaria del gabinete presidencial, tanto legal como ampliado; ...

"6. Lo anterior, deberá reproducirse en sus respectivos ámbitos y según proceda, en cada una de las 32 entidades federativas, tanto a nivel estatal como municipal.

"7. En idénticos términos será la integración de los máximos órganos de dirección de los organismos públicos autónomos, tales como el Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Ins-



tituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros."

89. Como se destacó anteriormente, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el trece de abril de dos mil veinte fueron reformadas diversas disposiciones, entre ellas, el artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido reformado es el siguiente:

**"Artículo 99.** Los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una consejera o un consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales, con derecho a voz y voto; la secretaria o el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género ..."

90. No obstante, esta adición debe leerse en el contexto y de acuerdo con los fines de la reforma en que se originó.

91. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Igualdad de Género, y de Gobernación y Población, de la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión, que conoció de las reformas referidas, se advierte que la iniciativa presentada a efecto de reformar el citado artículo 99 se realizó con el objeto de establecer el principio de paridad de género en la conformación de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> La diputada Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, en su iniciativa para reformar los artículos 36 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacó que el marco jurídico en materia de derecho electoral se encuentra regulado a través de distintas leyes, en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que regula al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismas donde identificó que no contemplan el principio de paridad de género en la conformación de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral, ni de los organismos públicos locales, lo que permite la discriminación indirecta de la mujer en el ejercicio de sus derechos. La diputada



92. Así, al estudiar la viabilidad jurídica de las reformas, las comisiones consideraron procedente la adición, indicando que:

"... el tema objeto de las iniciativas de análisis es otorgarle fundamento a la violencia política en razón de género en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuya consecuencia implica la reforma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, [en la] que adicionalmente se incorpora el principio de paridad de género en la conformación, entre otros, de los órganos electorales y jurisdiccionales federales, propuesta que es coincidente con el contenido y alcances de la reforma constitucional del pasado 6 de junio de 2019, con la que se modificaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 en materia de paridad de género, ya que las reformas propuestas y sujetas a dictamen vienen a pormenorizar en los ordenamientos referidos el principio que ahora encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la vez cumple con la obligación contenida en el artículo transitorio segundo de la referida reforma constitucional en el sentido de que el Congreso de la Unión debe, en el plazo de un año, contado a partir de la entrega en vigor de la citada reforma (7 de junio de 2019), en el sentido de realizar las adecuaciones normativas necesarias a efectos de observar el principio de paridad de género ..."

93. Como se aprecia, la adición al artículo 99 de la LGIPE fue parte de un conjunto de reformas realizadas a distintos ordenamientos normativos con el objeto de proteger los derechos de participación de la mujer en condiciones paritarias y sin violencia política de género, considerando, de manera adicional, incorporar el principio de paridad de género en la conformación de los órganos electorales locales, a efecto de garantizar la designación de consejeras electorales.

94. De ahí que la adición del segundo párrafo del artículo 99 de la LGIPE no pueda ser entendida en el sentido de que constituye una orden expresa diri-

---

refirió que era necesario "analizar si la ausencia de servidores públicos de sexo femenino con labores propias de un juzgador, como lo son los consejeros electorales de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral (INE), y de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), así como los Magistrados electorales del TEPJF, puede generar algún tipo de discriminación que repercuta en la esfera de una candidata que eventualmente recurra a la justicia electoral para que se respeten y garanticen sus derechos político-electorales."





gida a los congresos estatales para que regulen el establecimiento de acciones afirmativas legislativas para el acceso de mujeres al cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva o de los titulares de los órganos ejecutivos y técnicos del consejo. Y es que, se insiste, el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como finalidad maximizar el acceso de las mujeres a integrar los consejos generales de los organismos públicos electorales locales.

95. Además, cabe destacar que, en caso de interpretar que la Secretaría Ejecutiva es parte integrante del Consejo General, podría tener el efecto contrario al pretendido con la reforma constitucional, pues al sumar a la Secretaría Ejecutiva con las consejerías, se ocasionaría una distorsión capaz de disminuir el número de consejerías para mujeres. Y, además, abriría las puertas a que se pudiera entender, de forma indebida, que en vez de designar a una mujer para el cargo de consejera electoral, se le pudiera designar como Secretaría Ejecutiva y, así, pretender cumplir con el mandato de paridad.

96. Por tanto, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

## **Tema 2: Reducción de requisitos de elegibilidad de los concejales del OPL**

97. El partido político, en su séptimo concepto de invalidez, planteó la inconstitucionalidad del artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

98. El precepto legal, cuyas porciones normativas reclamadas se destacan, es del tenor siguiente:

**"Artículo 130.** Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.

"Los requisitos para ser concejal electoral son los siguientes:



"I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

**"II. Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;**

"III. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;

**"IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;**

**"V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y,**

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

"En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la ley general.

"Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."

99. A juicio del partido accionante, la Legislatura Local carece de competencia para reducir los requisitos de elegibilidad tasados en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser concejal del órgano superior de dirección del organismo público local, respecto al número de años de residencia en la entidad y no haber sido registrado como candidato a cargos de elección popular o de no haber sido dirigente de algún partido político en el correspondiente número de años previos a la designación.

100. Asimismo, el recurrente también estima que la norma impugnada resulta inconstitucional porque suprime los requisitos previstos en la Ley General



de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a: contar con un título profesional y la edad requerida al día de su designación para ser concejal y no haberse desempeñado durante los últimos cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno; los requisitos de no ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de gobierno o su equivalente a nivel local, no ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos.

101. A juicio del partido político, esta situación contraviene los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, el de supremacía constitucional, y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia. Igualmente, considera como violados los artículos 35, fracción VI, 41, base V, apartado C, último párrafo; 116, fracción IV, incisos b) y c), numeral 2o., y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

102. En primer término, el partido accionante estima que el requisito relativo a la residencia efectiva que deben cumplir quienes aspiran a ser nombrados como consejeros electorales, constituye un requisito subsidiario a ser originario de la entidad federativa, mismo que se encuentra previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe ser de cinco años; de ahí que el legislador local carezca de atribuciones para imponer requisitos diversos.

103. Por otro lado, el partido argumenta que no corresponde al legislador local establecer los requisitos de no haber sido candidato a un cargo de elección popular o dirigente partidista, porque, desde su perspectiva, el constituyente delegó esa atribución al legislador federal, a fin de contar con un sistema uniforme de designación de integrantes de los consejos generales de los organismos públicos locales en materia electoral.

104. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos de Morena son **fundados** con base en los siguientes razonamientos:

105. En primer lugar, los cambios enfrentados se sintetizan en la siguiente tabla para efectos de claridad en la exposición:



Texto anterior	Texto reformado	LGIFE
<p><b>"Artículo 130.</b> El consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>"Los requisitos para ser consejero electoral son los siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p><b>"II.</b> Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p><b>"III.</b> Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p><b>"IV.</b> Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p><b>"V.</b> Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno,</p>	<p><b>"Artículo 130.</b> Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la ley general; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>"Los requisitos para ser concejal electoral son los siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</p> <p><b>"II.</b> Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;</p> <p><b>"III.</b> Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;</p> <p><b>"IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;</b></p>	<p><b>"Artículo 100.2</b> Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:</p> <p><b>"a)</b> Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p><b>"b)</b> Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p><b>"c)</b> Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p><b>"d)</b> Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p><b>"e)</b> Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese</p>



salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

"VI. Ser originario de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

"VII. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

"VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

"IX. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

"X. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las

**"V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y**

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

"En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la Ley General.

"Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."

sido de carácter no intencional o imprudencial;

"f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

"g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

"h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

"i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

"j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las



entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos; y,

**"XI.** No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

"En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la ley general.

"Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."

entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los Ayuntamientos, y

**"k)** No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad."



106. Ahora bien, en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General<sup>90</sup> se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales necesarias para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas en distintas materias, entre ellas, las relativas a los organismos electorales.

107. A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1,<sup>91</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán sujetarse a los límites impuestos por la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia.

108. De igual forma, el precepto constitucional establece que los organismos públicos electorales locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales; además del secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

109. De lo hasta aquí expuesto, se advierte que el Constituyente dispuso que, en la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas, en particular, de los órganos de dirección de los organismos públicos loca-

<sup>90</sup> **"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."

<sup>91</sup> **"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: ... **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: **1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano..."



les en materia electoral, se deben observar las bases señaladas en las normas constitucionales aplicables, y las reglas previstas en la constitución general, lo que, desde luego, incluye los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que aspiren a integrar esos órganos.

110. Por lo tanto, es correcto concluir que las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a observar, en la emisión de las leyes de las entidades federativas, las normas constitucionales y legales de carácter general en las que se establezcan los requisitos mencionados.

111. Ahora bien, en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 2,<sup>92</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso que los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de, por lo menos, cinco años anteriores a su designación y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

112. En efecto, para cumplir el mandato de establecer las normas relativas a los organismos electorales, el Congreso de la Unión dispuso, en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los requisitos que consideró necesarios para garantizar la idoneidad de las personas que aspiren a integrar esos órganos.

<sup>92</sup> **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: ... **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: ... **2o.** El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo."





113. Específicamente, estableció en los incisos f), g) y h) del referido precepto lo siguiente:

## **"Capítulo II "De los requisitos de elegibilidad**

### **"Artículo 100.**

"...

"2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

"...

"f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

"g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

"h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación ..."

114. Como se observa, el legislador reiteró los requisitos relativos a ser originario de la entidad federativa correspondiente, sin adicionar, en ese supuesto, algún requisito complementario atinente a la residencia.

115. Asimismo, reiteró el requisito subsidiario de contar con cinco años de residencia efectiva, para el caso de que la persona interesada no sea originaria de la entidad federativa de la cual pretenda ser candidato.

116. En el caso concreto, el establecimiento de un requisito de residencia por dos años, de manera genérica, ocasiona que sea exigible incluso para



aquellos quienes, siendo originarios de una entidad federativa, aspiren a integrar el organismo público local, lo cual resulta contrario a las bases constitucionales y directrices legales a las que se ha hecho referencia.

117. Ahora bien, por lo que hace a los requisitos consistentes en no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo de elección popular o alguno de dirección nacional, estatal o municipal al interior de algún partido político, el legislador general dispuso como plazo suficiente para garantizar la imparcialidad del funcionario el lapso de cuatro años.

118. Por tanto, al establecer la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales un requisito base de cuatro años para este caso, el legislador local no puede contravenir lo dispuesto por el legislador general y reducir el número de años necesarios para la postulación.

119. En efecto, como sucede con las normas impugnadas, el lapso de tres años señalado resulta contrario a las bases y directrices señaladas por el Poder Revisor de la Constitución.

120. Las consideraciones anteriormente expuestas permiten a este Tribunal Pleno concluir que los preceptos normativos reclamados por el partido accionante son **inconstitucionales**, toda vez que los Congresos Locales se encuentran obligados a adoptar los límites y directrices impuestas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y es así porque, como se señaló, la integración de los organismos públicos locales debe obedecer a las bases establecidas por el legislador federal, de manera que, si el Legislativo Local decreta a través de una norma electoral local requisitos diversos que deben cumplir los ciudadanos para ser miembros del organismo público local, ello supone una invasión de competencias.

121. Esta imposibilidad para variar los requisitos previstos en la ley general, implica también la prohibición para modularlos –y/o eliminarlos–; no obstante, aun ante la falta de previsión de ciertos requisitos –como los diversos que fueron destacados por el partido actor– debe estarse a la aplicabilidad directa de la LGIPE.



122. Por lo anteriormente expuesto, este Alto Tribunal considera que el artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo debe declararse **inconstitucional**.

### **Tema 3: Ausencia de suplentes de representantes ante los Consejos Distritales y Municipales**

123. El partido político Morena aduce que los artículos 170, tercer párrafo y 171, tercer párrafo, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo son inconstitucionales porque limitan el derecho de los partidos políticos a concurrir a los Consejos Distritales y Municipales Electorales, pues sólo disponen la posibilidad de contar con representante propietario, sin incluir en cada caso, al suplente respectivo.

124. Desde su perspectiva, esta situación dificulta la función de vigilancia de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral que las representaciones partidarias ejercen en el ámbito de esos órganos desconcentrados, porque en casos de ausencia o de imposibilidad material se puede afectar el ejercicio de ciertos derechos que las normas electorales confieren a los partidos políticos.

125. De la misma forma, señala que la figura de representación partidaria está reconocida expresamente en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución General y que en este precepto no se excluye la posibilidad de que los partidos políticos cuenten con suplentes de los representantes acreditados.

126. Finalmente, señala que, de una interpretación funcional y conforme con la norma constitucional, de los artículos 36, apartado 9 y 99, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 132 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, se desprende que los representantes de los partidos políticos deben contar con el suplente respectivo.



127. Las porciones normativas impugnadas están contempladas en los artículos 170, tercer párrafo, y 171, tercer párrafo, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, y son del tenor siguiente:

**"Artículo 170.** Los Consejos Distritales Electorales que residan en los Distritos Electorales cuyo territorio comprenda a un Municipio, tendrán a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones para renovar el Ayuntamiento respectivo.

"En aquellos Municipios que comprendan dos o más Distritos Electorales, la preparación, desarrollo y vigilancia de elecciones de Ayuntamientos recaerá en aquel Consejo Distrital que resida en el Distrito Electoral de número más bajo.

**"Los consejeros distritales electorales se integrarán paritariamente por una presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de organización y de capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva.**

"Por la consejera presidenta o consejero presidente y las consejerías electorales se elegirán tres consejerías suplentes en orden de prelación. En caso de que los primeros faltasen en tres ocasiones sin causa justificada a las sesiones, las personas suplentes entrarán en funciones."

**"Artículo 171.** Los Consejos Municipales son órganos desconcentrados del instituto estatal, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los Municipios del Estado, en los supuestos que previene el actual artículo, y residirán en la cabecera municipal; serán apoyados técnica y administrativamente por una Junta Municipal Ejecutiva.



"Cuando en el territorio de un distrito electoral uninominal existan dos o más Municipios, se instalarán los Consejos Municipales para conocer del proceso electoral para renovar los Ayuntamientos de aquellos en donde no sean cabecera distrital.

**"Los consejos municipales se integrarán paritariamente por una presidencia del consejo y cuatro consejeros electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, un representante del candidato independiente registrado en esa demarcación, en su caso las y los Vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva.**

"Para la presidencia o las consejerías electorales se elegirán tres consejerías suplentes en orden de prelación. En caso de que los primeros faltasen en tres ocasiones sin causa justificada a las sesiones, las personas suplentes entrarán en funciones."

128. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los argumentos planteados por el accionante resultan **infundados** en atención a los siguientes razonamientos.

129. En primer término, se considera que las normas impugnadas no contravienen lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General.

130. Al respecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Carta Magna<sup>93</sup> establece que los organismos públicos electorales contarán con

<sup>93</sup> **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: ... **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: **1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano. ..."



un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales; además del secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

131. La anterior constituye la única directriz que la Constitución General establece a las Legislaturas de las entidades federativas, por cuanto hace a la integración de los organismos públicos locales electorales. Esto es, únicamente establece lineamientos para la integración del órgano de dirección superior de dichos órganos electorales.

132. De igual forma, este lineamiento se replica en el artículo 99, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

133. Sobre esta base, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe libertad de configuración legislativa para que las Legislaturas de las entidades federativas regulen lo relativo a la integración del resto de los órganos de las autoridades administrativas electorales locales. Lo anterior siempre y cuando se respeten los límites establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

134. Así, el hecho de que, en los artículos 170, tercer párrafo y 171, tercer párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo no se contemple expresamente que, para la integración de los Consejos Distritales y Municipales, respectivamente, los partidos políticos puedan designar un representante suplente, no vulnera los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, pues corresponde a cada Legislatura determinar la forma de integración de los órganos de las autoridades administrativas electorales locales con apego a las directrices constitucionales.

135. En estas condiciones, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 170, tercer párrafo, y 171, tercer párrafo,



de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, deben **declararse válidos**.

#### **Tema 4: Exigencia de la firma autógrafa de la presidencia del partido político en la solicitud de registro de candidaturas.**

136. El partido político accionante impugna la validez del artículo 279, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Al respecto, alega que condicionar la procedencia o trámite de la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular al hecho de que sean firmadas de manera autógrafa por el presidente del partido, o su equivalente al interior del mismo o coalición de que se trate, o bien, que éste delegue dicha facultad a los representantes del partido ante el órgano electoral, constituye una violación directa a las libertades de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, pues las referidas cuestiones deben regularse en sus estatutos.

137. El precepto legal cuya invalidez se solicita establece lo siguiente:

**"Artículo 279. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas:"**

138. Este Tribunal Pleno estima que el argumento planteado por el accionante es **infundado** y que se debe reconocer la **validez** de la norma impugnada en atención a los siguientes razonamientos.

139. Como se ha señalado con anterioridad, en el artículo 41, base I, de la Constitución General,<sup>94</sup> así como en el artículo 3, numeral 1, de la Ley General

<sup>94</sup> **"Artículo 41. ...**

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



de Partidos Políticos,<sup>95</sup> se establece que los partidos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática. Asimismo, a estas entidades se les reconoce y garantiza autogobierno y autodeterminación, de modo tal que –en principio– el Estado no debe intervenir en sus asuntos internos; y, cuando sea el caso, se debe hacer teniendo como tamiz los principios de conservación de la libertad de decisión política y el derecho de auto organización de los partidos, y en los términos que establezcan la Constitución Federal, las leyes generales y las Constituciones y leyes locales.

140. En este sentido, conviene recordar que, aun cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos.<sup>96</sup>

141. Ahora bien, los incisos b), c), d) y e) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce,<sup>97</sup> establecen que la ley general que regule los partidos polí-

---

"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."

<sup>95</sup> **"Artículo 3.**

"1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los organismos públicos locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público."

<sup>96</sup> Estas consideraciones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 y 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

<sup>97</sup> **"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:





ticos nacionales y locales deberá establecer, entre otros, los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; y los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.

142. En esta línea, el artículo 34, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos,<sup>98</sup> establece que los asuntos internos de los partidos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución y en la ley, así como en sus respectivos estatutos y lineamientos internos.

143. De manera detallada, el numeral 2 del artículo 34 referido establece que son asuntos internos de los partidos políticos:

"1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

"d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

"e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; ..."

<sup>98</sup> **"Artículo 34.** 1. Para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esta ley, así como en su respectivo estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

"2. Son asuntos internos de los partidos políticos:

"a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

"...

"c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

"d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

"e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes; y,

"f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos."



a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;

c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes, y

f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

144. De la lectura del precepto citado se advierte que la determinación sobre quién debe firmar las solicitudes de registro de una candidatura partidista no forma parte del conjunto de actos que corresponde decidir a los partidos políticos como parte de sus asuntos internos.

145. En efecto, el requisito impuesto por la Legislatura Local en este caso no constituye una cuestión inherente a los procedimientos internos o requisitos que establezca el partido para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, sino que se trata de un requisito de orden para facilitar la operatividad de la autoridad electoral y para garantizar, en el contexto de la contienda electoral, que la solicitud efectivamente refleje, una decisión del propio partido. Incluso, el precepto impugnado otorga funcionalidad al registro de candidaturas, pues prevé que, ante ciertas circunstancias que dificulten que la solicitud de registro sea firmada por la presidencia del partido, tal petición pueda suscribirse por la persona representante del partido en que se delegue tal facultad, y con ello, garantizar dos aspectos: por una parte, la certeza de que la solicitud de registro refleja una decisión del partido y, por otra, que no necesariamente deba ser la presidencia del partido, sino la persona que faculte para ello.



146. De este modo, el requisito dispuesto por el precepto impugnado resulta razonable al exigir que la solicitud de registro de candidaturas debe estar firmada de manera autógrafa por la persona que ocupe la presidencia del partido político o su equivalente para el caso de institutos políticos, pues dicho requisito constituye una medida para otorgar seguridad jurídica y funcionalidad al registro de candidaturas a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos.

147. En estas condiciones, debe reconocerse **la validez** del artículo 279, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

### **Tema 5: Regulación de debates públicos**

148. Morena aduce que la fracción XXX del artículo 137 de la Ley Electoral Local es inconstitucional por deficiente regulación, ya que sólo indica la realización de un debate entre las candidaturas a la gubernatura, diputaciones y presidencias municipales, sin declarar expresamente su obligatoriedad.

149. Considera que se contraviene lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d),<sup>99</sup> del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, y lo prescrito en el artículo 218, numerales 4 y 5,<sup>100</sup> de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>99</sup> **Artículo segundo transitorio.** "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: ... **II.** La ley general que regule los procedimientos electorales ... **d)** Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos... a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;"

<sup>100</sup> **Artículo 218.** ... **4.** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales, organizarán debates entre todos los candidatos



150. Así, señala que la redacción del referido artículo 137, fracción XXX, indebidamente limita el número de debates a organizar entre los candidatos a gobernador a "al menos un debate", no obstante que los artículos vulnerados ordenan que los consejos generales organicen debates en plural y condiciona su realización a que exista una solicitud, la cual no es vinculante.

151. La norma cuya invalidez solicita Morena se destaca a continuación:

**"Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:

"...

**"XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a gobernadora o gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante."**

#### **a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables**

152. En primer lugar, este Tribunal Pleno advierte que ya se ha pronunciado respecto a la constitucionalidad del artículo 137, fracción XXX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 142/2017.<sup>101</sup>

---

a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones."

<sup>101</sup> Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo



153. En efecto, en aquella ocasión, el partido político Morena sostuvo que los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, contradecían a los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16, 17, 35, 41, 116, fracción IV, incisos b), c) e i) y 133 de la Constitución Federal, así como lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los artículos 1, 2, 13.1, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

154. En el precedente mencionado, este Tribunal Pleno estimó que las normas superaban un análisis de regularidad constitucional, siempre y cuando se interpretaran de conformidad con la Constitución.

155. Se estableció que el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce dispone que la ley general que reglamente los procesos electorales contendrá "[l]os términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo", así como que "[l]a realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta".

156. A partir de lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, en cumplimiento a lo establecido en esta norma constitucional, se reguló en el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo relativo a la celebración de debates.

---

de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XII, denominado "regulación sobre los debates", consistente en reconocer la validez del artículo 137, fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme propuesta.



157. Asimismo, este Alto Tribunal hizo notar que en el numeral 4 de ese precepto se estableció que, en los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los Consejos Generales de los organismos públicos locales organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular.

158. Respecto a los términos gramaticales utilizados por el legislador en el precepto impugnado, el Pleno sostuvo que, aunque no se utilice la palabra "obligatorio", se entiende que la organización de debates por parte del Consejo General del Instituto no es facultativa, al ser una previsión expresa en la ley general de la materia.

159. Además, consideró que cuando el artículo impugnado menciona "al menos un debate" deberá entenderse que tal clarificación reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate y que de ninguna forma ordena que sólo exista un debate.

160. De igual forma, se estableció que dicho contenido normativo ya ha sido objeto de interpretación por parte de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas;<sup>102</sup> 88/2015 y sus acumuladas;<sup>103</sup> 76/2016 y sus acumuladas<sup>104</sup> y 97/2016 y su acumulada.<sup>105</sup>

161. En el primer precedente se estudió precisamente la regularidad constitucional del artículo 218 de la ley general, señalándose que en el mismo se establecía una obligación para las autoridades locales de celebrar debates entre candidatos a gobernador y aclarándose las formas y condiciones que debían de acatar los medios de comunicación para poder llevarlos a cabo.

<sup>102</sup> Resuelta en sesión correspondiente a nueve de septiembre de dos mil catorce.

<sup>103</sup> Resuelta en sesión correspondiente a veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

<sup>104</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

<sup>105</sup> Resuelta en sesión correspondiente a cinco de enero de dos mil diecisiete.



162. En los otros precedentes, aplicando la resolución citada, se llevaron a cabo estudios de constitucionalidad de normas locales que reglamentaban los debates. En particular, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas,<sup>106</sup> se hizo el análisis del artículo 224, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, declarándose infundados los conceptos de invalidez del partido político en los que se argumentaba que la normatividad local no establecía que los debates debían ser obligatorios y que se pretendía reducir la celebración a un solo debate. La norma impugnada establecía los siguiente: "[a]rtículo 224. En la elección de gobernador, el Consejo General organizará por lo menos un debate público que se llevará a cabo previo acuerdo de los partidos políticos y candidatos, por conducto de sus representantes acreditados, debiendo propiciar la existencia de condiciones para su realización; así como acordar lineamientos y plazos que regirán los mismos."

163. Atendiendo a este texto, se sostuvo que el párrafo reclamado no contravenía el texto de la Constitución ni de la ley general, ya que éste preveía la obligatoriedad de la celebración de debates entre candidatos a gobernador, pues en dicha disposición se ordenaba que "el Consejo General organizará por lo menos un debate público, de donde se entiende que reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate, no ordena que sólo existirá un debate; la redacción entonces de la norma no limita la posibilidad de la realización de dos debates como afirma el actor".

164. Ello bajo la premisa de que "la circunstancia de que la disposición no utilice el término 'obligatorios', o 'debates obligatorios' no significa que éstos no lo sean, pues como se apuntó párrafos arriba, lo dispuesto en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente lo ordenado en el artículo segundo transitorio, obliga a las entidades federativas, de donde se

<sup>106</sup> El apartado correspondiente se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, reconociendo la validez del artículo 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.



comprende que la obligatoriedad de esos eventos deriva de la propia Constitución Federal".<sup>107</sup>

165. Continuando con el análisis de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la acción de inconstitucionalidad 142/2017, este Pleno consideró que la fracción XXX del artículo impugnado forma parte de la norma que prevé las competencias del Consejo General del Instituto Electoral Local, instituyendo como una facultad de carácter obligatorio el organizar **al menos** un debate entre los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales. Por su parte, respecto del artículo 297, que también se impugnó en ese momento, este Tribunal Pleno estableció que se encuentra inmerso en el capítulo especial de la ley sobre los debates y su objetivo es implementar la facultad de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral para organizar debates entre candidatos, siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos, presentadas dentro de los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña.

166. Así, esta Suprema Corte estimó que los preceptos reclamados eran constitucionales siempre y cuando se interpretaran de conformidad con la Constitución. Por lo que hace a la fracción XXX del artículo 137, consideró que es acorde a los principios de legalidad y objetividad electorales y al artículo 116, fracción IV, de la Constitución, pues, aunque no se utiliza la palabra "obligatorio", se entiende que la facultad de "organizar" debates por parte del Consejo General del Instituto no es facultativa, al ser una previsión expresa de la ley general a la que también se encuentra sujeta el propio Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

167. Asimismo, si bien se dice que se organizará "al menos un debate", se entiende que tal clarificación reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate (no ordena que sólo exista un debate), por lo que calificó de desafortunado el argumento del partido político en cuanto que la norma forzosamente impide la realización de dos o más debates.

<sup>107</sup> Páginas 89 y 90 del respectivo engrose.





## b. Análisis de la norma impugnada

168. Ahora bien, por lo que hace al caso concreto, este Tribunal Pleno advierte que el contenido de la norma impugnada es esencialmente el mismo que aquel que se impugnó en la acción de inconstitucionalidad 142/2017 al resolver sobre la misma fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

169. Para efectos de claridad, a continuación se muestra la fracción XXX del artículo 137 impugnado en la acción de inconstitucionalidad 142/2017, y el impugnado en el presente asunto.

Acción de inconstitucionalidad 142/2017	Acción de inconstitucionalidad 273/2020
<p><b>"Artículo 137.</b> Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: ...</p> <p>"XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más candidatos, sin ser esta solicitud vinculante."</p>	<p><b>"Artículo 137.</b> Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: ...</p> <p>"XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a gobernadora o gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante."</p>

170. En efecto, el único cambio que se observa es el relativo a la inclusión de lenguaje incluyente y no se advierte ningún otro cambio sustantivo por lo que hace a la regulación de los debates.

171. En estas condiciones, es correcto afirmar que los razonamientos sostenidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 147/2017 son aplicables al caso concreto, en lo relativo al análisis de regularidad constitucional de la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

172. Siguiendo tales consideraciones, debe **reconocerse la validez** de la fracción XXX del artículo 137, a la luz de la interpretación conforme señalada en los párrafos precedentes.



## **Tema 6: Regulación de los actos y gastos de campaña de candidaturas por el principio de representación proporcional**

173. El partido político Morena impugna el último párrafo del artículo 276 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Manifiesta que la disposición atenta contra los principios de certeza, legalidad, objetividad, y equidad en materia electoral, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica, dispuesto en los artículos 1o., 14, 16, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal.

174. Al respecto, el partido estima que la norma resulta contraria al Texto Constitucional porque, en primer término, hace referencia a diputaciones "electas", aun y cuando se trata de candidaturas, con lo cual vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica, pues, a su decir, la disposición podrá generar confusión en los operadores jurídicos, al tener dicha expresión el alcance de referirse a las fórmulas de personas a las que, una vez efectuado el cómputo, y desarrollada la fórmula correspondiente, les corresponda la asignación de curules del órgano legislativo.

175. Asimismo, el partido refiere que resulta absurdo y carece de toda lógica el hecho de que, por una parte, la norma permita realizar actos de campaña a las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional debidamente registradas, mientras que, de manera incongruente, se les condicione esa libertad y se les restrinja realizar cualquier tipo de gasto de campaña, como si no fuesen candidatos a un cargo de elección popular.

176. La disposición impugnada, destacando la parte que interesa, establece lo siguiente:

**"Artículo 276.** Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas, son los siguientes:

"I. Para gobernadora o gobernador del Estado, del 18 a 22 de febrero del año de la elección, por el Consejo Electoral;



"II. Para Ayuntamientos, del 2 al 7 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

"III. Para diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, del 9 al 13 de marzo del año de la elección, por los Consejos Distritales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

"IV. Para diputaciones electas por el principio de representación proporcional, del 15 al 20 de marzo del año de la elección, por el Consejo General.

"El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido por esta ley.

"Los organismos electores darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.

**"Las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña."**

177. A juicio de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los argumentos esgrimidos por el partido accionante resultan **infundados**, pues este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre la regularidad constitucional del mismo precepto.

178. En efecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 142/2017**,<sup>108</sup> el Pleno de este Máximo Tribunal reconoció la validez constitucional del artículo 276, último párrafo, el cual disponía exactamente la misma hipótesis legal. Es

<sup>108</sup> Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete. El apartado relativo a la regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Cossío Díaz.



decir, condicionaba que los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional realizaran actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realizaran ningún tipo de gasto de campaña.

179. El texto normativo objeto de análisis en aquella ocasión fue el siguiente:

**"Artículo 276.** Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas, son los siguientes:

"I. Para gobernador del Estado, del 18 al 22 de febrero del año de la elección, por el Consejo General;

"II. Para Ayuntamientos, del 2 al 7 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

"III. Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 9 al 13 de marzo del año de la elección, por los Consejos Distritales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

"IV. Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 20 de marzo del año de la elección, por el Consejo General.

"El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido por esta ley.

"Los organismos electores darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.

**"Los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional, podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña."**



180. De una lectura de ambos preceptos, se observa que –además de la adecuación del lenguaje a uno incluyente– no existe ningún cambio normativo entre el texto impugnado en la acción de inconstitucionalidad 142/2017, y el impugnado en el presente asunto.

181. Ahora bien, en el precedente recién mencionado se consideró que el partido político partía de una interpretación errónea cuando alegaba que el uso del vocablo "electos" generaba falta de certeza, pues consideró que dicho término no podía valorarse como referente a los ya elegidos; sino que lo que la norma pretendía regular, era a todos aquellos candidatos a diputaciones que fueran a participar en la elección, sea por primera ocasión o para ser reelegidos, mediante el principio de representación proporcional.

182. En relación con el segundo argumento, relativo a la condición de realizar actos de campaña siempre y cuando no se generen gastos, el Pleno llegó a la convicción que la norma reclamada explícitamente reconoce el derecho de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional a llevar a cabo cualquier acto tendiente a la obtención del voto para su partido y los candidatos de su partido. Ello partiendo del supuesto de que las candidaturas por representación proporcional buscan obtener un curul en la Legislatura a fin de representar de manera real o más cercana a la realidad el porcentaje de votos obtenidos por su partido en un espacio territorial determinado. En cambio, no representan a un distrito determinado, que en la legislación local se entiende como la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de diputados propietario y suplente por el principio de mayoría relativa.

183. En este sentido, el Pleno sostuvo que, atendiendo al contenido nuclear del derecho a ser votado, es una prerrogativa básica de cualquier candidato llevar a cabo actos para la obtención del voto para vencer a otros u otras candidatas. Así, clarificó que "lo que hace la norma reclamada es clarificar que ese derecho no sólo le corresponde a los candidatos o candidatas que pretendan acceder a la Legislatura mediante una votación directa de su fórmula por un distrito electoral uninominal, sino también a los candidatos que accederán a las diputaciones como representantes de las corrientes políticas que reflejan la votación obtenida por cada partido de acuerdo con ciertos requisitos mínimos. No hay razón constitucional que permita denegar a los candidatos a diputados



por representación proporcional a ejercer actos que tiendan a la obtención del respaldo ciudadano, pues ellos también son titulares del derecho a ser votado. Situación distinta son las reglas de esa participación".<sup>109</sup>

184. Posteriormente, este Tribunal Pleno precisó que el concepto de invalidez esgrimido por el partido político estaba dirigido a demostrar que es imposible que se lleven a cabo actos de campaña sin generar gastos y que, lo que ocasiona en realidad la norma reclamada, es que los candidatos por el principio de representación proporcional no cumplan con las reglas de fiscalización.

185. Sobre este aspecto, sostuvo que "... ningún elemento normativo del precepto reclamado autoriza a este tipo de candidatos a una diputación local a incumplir las reglas de fiscalización o a considerar que las mismas no les son aplicables. Por el contrario, se toma como presupuesto que el régimen que regula a las campañas está regulado y que los distintos candidatos deben cumplir con ciertas reglas en el interior del proceso para obtener el apoyo ciudadano, incluyendo reglas de propaganda, de gastos de campaña y de fiscalización."

186. En relación con la porción normativa que refiere que no deben generarse gastos, el Pleno concluyó que "... significa que no puede contabilizarse de manera independiente o como un tope diverso de los gastos que pueda o no generar este candidato a diputado por representación proporcional en la campaña para obtener el respaldo de la ciudadanía a su partido político ... La única condición que impone la norma es que la permisión de actos de campaña para los candidatos a diputados por representación proporcional se supedite a no generar gastos de campaña alguno **para sí mismo**, lo cual no es un mandato destinado a reglamentar las obligaciones de fiscalización de los candidatos (pues de ser así caería en una invasión de competencias),<sup>110</sup> sino es una obliga-

<sup>109</sup> Foja 91 del Engrose.

<sup>110</sup> Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno (véase, entre otras, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas; 51/2014 y sus acumuladas; 90/2014; 35/2014 y sus acumuladas; 50/2015 y sus acumuladas; entre otras) que en atención a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución Federal, se deja a la competencia de las entidades federativas la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además, de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el



ción impuesta como parte de la regulación de la campaña. Por tanto, esta condicionante es independiente a los deberes que deben cumplir todos los candidatos a cualquier cargo público elegido democráticamente, incluyendo al de diputado por representación proporcional, en cuanto a los informes de gastos, a la forma en que los partidos políticos prorratan distintos gastos aplicables a todos sus candidatos, o las sanciones que procedan cuando los candidatos incumplan sus respectivos deberes, entre otros."

187. Tomando en cuenta los razonamientos sintetizados, este Pleno estima que debe **declararse válido** el artículo 276, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

### **Tema 7: Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla y regulación sobre el número y ubicación de las casillas**

188. El partido político Morena aduce que los artículos 175, fracción XIV, 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a) y II incisos a), b), c) y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo son contrarios a lo previsto en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, así como 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tienen por objeto regular materias que no son de su competencia: capacitación electoral para los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como número y ubicación de casillas.

189. Argumenta que el legislador local determinó, indebidamente, otorgar atribuciones a las vocalías de organización de capacitación de las Juntas Dis-

---

control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias. Mientras que es competencia de la Federación la reglamentación de las competencias del Instituto Nacional Electoral en cuanto al sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos en los procesos electorales federales y locales. Consiguientemente, en el caso no existe una invasión a esta competencia, pues el precepto reclamado no está estableciendo una regla atinente a la forma de fiscalización de los candidatos a diputados por representación proporcional, sino una prerrogativa sujeta a una condicionante de carácter obligatorio. La forma en que se verifique el cumplimiento de dicha obligación o la forma en que deben cumplir los candidatos a representación proporcional las distintas reglas de fiscalización no forman parte del contenido del precepto reclamado.



triales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal Electoral Local, en materia de determinación del número y ubicación de las mesas directivas de casilla, así como en capacitación electoral de los funcionarios de los centros receptores del sufragio, y en la resolución de objeciones sobre estos tópicos planteadas por los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

190. Los artículos que el partido político impugna, cuyas porciones atinentes se destacan, son del tenor siguiente:

**"Artículo 175.** En el ámbito de su competencia, los Consejos Distritales Electorales tienen las atribuciones siguientes:

"...

**"XIV. Recibir del instituto estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes; ..."**

**"Artículo 176.** Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones:

"...

**"IV. Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla; ..."**

**"Artículo 179.** Las vocalías de organización de capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrán las siguientes atribuciones:"

**"I. La vocalía de organización:**

**"a) Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla, y**





**en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su presidente:"**

" ...

**"II. La Vocalía de Capacitación:**

**"a) Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;**

**"b) Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla;**

**"c) Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla;**

**"d) Informar durante la etapa de preparación de proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada y ..."**

**a. Parámetro de regularidad y precedentes**

191. En primer lugar, cabe mencionar que este Alto Tribunal conoció de un planteamiento similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas.<sup>111</sup> En el precedente citado, el Pleno de este Alto Tribunal determinó la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

<sup>111</sup> Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil quince. El apartado relativo fue aprobado por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos, apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



192. Al respecto, este Tribunal Pleno sostuvo que en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se dispuso que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entraran en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderían delegados a los organismos públicos locales electorales.

193. A partir de esto, se estimó que operaba la delegación de la competencia del Instituto Nacional Electoral –prevista en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal– a los organismos públicos electorales locales, aun tratándose de elecciones extraordinarias, en razón de que, en esa disposición transitoria, no se distinguió entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios, contemplando también la posibilidad de que dicho Instituto Nacional pueda reasumir dichas funciones por mayoría de su Consejo General.

194. Posteriormente, este Pleno señaló que en el Diario Oficial de la Federación se publicó el veintinueve de mayo de dos mil quince el Acuerdo INE/CGI100/2014 –aprobado en lo general por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce–, a través del cual el INE determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva. Facultades que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales.

195. En este estado de las cosas, este Alto Tribunal determinó que la delegación en favor de los organismos públicos locales electorales contenida en el artículo octavo transitorio citado, había quedado superada con la emisión del acuerdo INE/CGI100/2014, pues el INE es el órgano competente para llevar a cabo las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva.



196. Finalmente, este Tribunal Pleno concluyó que el legislador local no podía disponer de este tipo de competencias en favor de los órganos electorales locales, ni aun tratándose de funciones extraordinarias.

197. Cabe mencionar que es criterio reiterado<sup>112</sup> de esta Suprema Corte que, en atención a lo establecido en el artículo 41, apartado B, inciso a), párrafos 1 y 4, de la Constitución Federal,<sup>113</sup> corresponde exclusivamente al referido Instituto Nacional Electoral, tanto en los procesos federales como en los locales, implementar todo lo relativo a la **capacitación electoral**,<sup>114</sup> así como a la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

198. Por ello, para que los organismos públicos locales puedan realizar tareas de capacitación, es necesario que exista una *delegación* expresa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de conformidad con lo provisto en el artículo 41, apartado C, inciso b), de la Constitución Federal. Por lo que, en ese supuesto, la autoridad local está obligada a ejercer la atribución de conformidad con el marco legal federal –como si fuera la autoridad federal– y en los términos que le señale directamente el acuerdo delegatorio.

199. Lineamientos que fueron plasmados, a su vez, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que en sus artículos 32, nume-

<sup>112</sup> Entre otros precedentes, tal criterio se ha tomado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014; 42/2015 y sus acumuladas; 129/2015 y sus acumuladas; 50/2016 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas. Recientemente, se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 133/2020**.

<sup>113</sup> "Artículo 41. ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"...

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."

<sup>114</sup> Si bien conforme al artículo octavo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, la capacitación electoral se delegó a las entidades federativas. Posteriormente, el Instituto Electoral Nacional reasumió su competencia de capacitación, al ser ésta de naturaleza originaria conforme al citado artículo 41 de la Constitución Federal. Por ello, actualmente, es una facultad que le corresponde y ejecuta el Instituto Nacional Electoral. Véase, lo explicado sobre esa delegación y reasunción, en la ejecutoria de la citada acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.



ral 1, inciso a), fracción I, y 215<sup>115</sup> se detalla que corresponde como atribución del Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, tanto la capacitación electoral como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas. Siendo que, respecto a la delegación de estas facultades, en el artículo 125,<sup>116</sup> numeral 4, de dicha legislación general se indica que la delegación se realizará de manera específica con cada organismo público electoral local; por lo que éstos deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

200. Más recientemente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 140/2020**,<sup>117</sup> el Pleno declaró la invalidez de las porciones normativas que aludían a la capacitación electoral de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

<sup>115</sup> "Artículo 32. 1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"I. La capacitación electoral; ...

"IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; ..."

"Artículo 215. 1. El Consejo General será responsable de aprobar los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla.

"2. El instituto, y en su auxilio los organismos públicos locales, serán los responsables de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla conforme a los programas referidos."

<sup>116</sup> "Artículo 125.

"1. La delegación de funciones del instituto en los organismos públicos locales que señala el inciso b) del apartado C, de la base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá carácter excepcional. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

"2. Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del organismo público local electoral, para cumplir con eficiencia la función.

"3. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho consejeros electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

"4. La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un organismo público local determinado. Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General."

<sup>117</sup> Resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte. El apartado correspondiente se aprobó por unanimidad de votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara



201. Lo anterior porque consideró que, efectivamente, la capacitación electoral es una materia que se encuentra reservada al INE y, por ende, la única forma en la que las entidades federativas pueden participar en la misma, es a través de una delegación.

202. Al respecto, el Pleno concluyó que en cada caso concreto es necesario distinguir si se trata de normas que buscan dar operatividad al Instituto en caso de delegación de facultades de capacitación y de auxilio o si, por el contrario, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación.

### **b. Análisis de las normas**

203. A juicio de este Pleno de la Suprema Corte, los precedentes anteriormente citados resultan aplicables al caso concreto, debido a que Morena expone conceptos de invalidez relacionados con la competencia de legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de mesas directivas de casillas, integración e instalación, así como de la resolución de las objeciones que, sobre esos aspectos, formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

204. Como fue apuntado, este Alto Tribunal ha señalado que el legislador local no puede disponer de este tipo de competencias a favor de los órganos electorales locales, dado que el artículo 41, base V, apartado B, inciso a),<sup>118</sup> de

---

Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>118</sup> "Artículo 41. ... V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;



la Constitución General establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, entre otras competencias, la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

205. Incluso, esta Suprema Corte ha precisado que la autoridad electoral local está obligada a ejercer sus atribuciones, de conformidad con el marco legal federal –como si fuera la autoridad federal– y en los términos que señale directamente el acuerdo delegatorio.

206. Además, las normas reclamadas regulan la forma de ejecución de las facultades de capacitación; alejándose de la visión regulativa plasmada en la ley general y en los acuerdos delegatorios.

207. En particular, la fracción XIV del artículo 175 de la ley local impugnada dispone que los Consejos Distritales Electorales podrán modificar la propuesta del instituto estatal sobre el número y la ubicación de las casillas, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

208. Asimismo, la fracción IV del artículo 176 señala que los consejos municipales electorales tienen la facultad de capacitar a la ciudadanía que habrá de integrar las mesas directivas de casilla.

209. En relación con el artículo 179, fracción I, inciso a), designa a la vocalía de organización como auxiliar en el proceso de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla, y, en su caso, la faculta para realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia.

210. Por su parte, los incisos a), b) y d) de la fracción II del mismo precepto, otorgan facultades a la vocalía de capacitación para realizar en el distrito electo-

---

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley."



ral o Municipio que corresponda las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral, entre otros; notificar y capacitar a la ciudadanía para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla; e informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía.

211. De esta manera, las normas apuntadas en los párrafos anteriores resultan **inconstitucionales**, pues el hecho de asignar facultades de apoyo, organización o de ejecución de la capacitación electoral a los Consejos Distritales y Municipales, a las vocalías de organización y de capacitación, pasa por alto que esos órganos no son necesariamente los que deberán llevar a cabo la capacitación electoral si se delega por el Instituto Nacional, pues ello dependerá de la normatividad y un acuerdo delegatorio.

212. Por tanto, la ley otorga a esos órganos facultades indebidas en materia de capacitación. Por ello, los preceptos reclamados, más que ser normas que buscan dar operatividad al instituto en caso de delegación de la facultad de capacitación y de auxilio, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación.<sup>119</sup> Y es que, se reitera, regulan aspectos más allá de lo meramente auxiliar u operativo en torno a temáticas que son competencia reservada al Instituto Nacional Electoral, visto que se les permite a los órganos locales "modificar", "informar" y ejercer directamente funciones relacionadas con la capacitación, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

213. Lo anterior, a excepción del **artículo 179, fracción II, inciso c)**, pues únicamente otorga a la vocalía de capacitación una función que no está directamente relacionada con la capacitación, esto es, distribuir el material didáctico

---

<sup>119</sup> Contenido que hace diferente este caso a lo fallado en la citada **acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas**, en el que se declaró la **validez** de ciertas normas que hacían referencia a la capacitación electoral. La razón para ello fue que la aplicabilidad de tales normas estaba sujeta a que se delegara la facultad al organismo público local de Coahuila. Sin embargo, como se acaba de explicar, el contenido normativo de las normas que ahora se reclaman no permite dicha interpretación.



y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General a la ciudadanía para ocupar los cargos de funcionarios de las mesas directivas de casilla.

214. Por todo lo anterior, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 175, fracción XIV, 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos a), b) y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo deben **declararse inválidos** para quedar de la manera siguiente:

"**Artículo 175.** En el ámbito de su competencia, los Consejos Distritales Electorales tienen las atribuciones siguientes:

"...

**"XIV. Recibir del instituto estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes."**

"**Artículo 176.** Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones:

"...

**"IV. Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla."**

"**Artículo 179.** Las vocalías de organización de capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrán las siguientes atribuciones:"

**"I. La vocalía de organización:**

**"a) Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las mesas directivas de casilla, y en**





su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su presidente;"

" ...

**"II. La vocalía de capacitación:**

**"a) Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;**

**"b) Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla;**

**"c) Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla;**

**"d) Informar durante la etapa de preparación de proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada y."**

**Tema 8: Límites a la libertad de expresión. Prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral**

215. El partido político Morena impugna los artículos 51, fracción XVI, 103, fracciones III y XII, 116, fracciones IX y XVII, 396, fracción IV, y 397, fracción XII, en las porciones normativas que mencionan "denigre", "ofenda", "difame" o "degrade" de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

216. El accionante señala que las referidas porciones normativas de las disposiciones que precisa vulneran los artículos 1o., 6o., 7o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 41, base V, apartado C, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso



b); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

217. A su juicio, las normas reclamadas vulneran la libertad de expresión en materia electoral, eventualmente, el derecho a la información de los electores, los principios de supremacía constitucional, legalidad y objetividad electorales, así como la garantía de seguridad jurídica.

218. Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

"**Artículo 51.** Son obligaciones de los partidos políticos:

"...

**"XVI. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta ley."**

"**Artículo 103.** Son obligaciones de los aspirantes:

"...

**"III. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas;"**

"...

**"XII. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, y ..."**

"**Artículo 116.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:



"...

**"IX. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios.**

"...

**"XVII. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, y ..."**

"**Artículo 396.** Constituyen infracciones de las personas aspirantes, personas precandidatas o personas candidatas a cargos de elección popular a la presente ley:

"...

**"IV. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."**

"**Artículo 397.** Constituyen infracciones de las personas aspirantes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente ley:

"...

**"XII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."**

219. Este Tribunal Pleno considera **fundada** la petición de invalidez, al transgredirse el principio de libertad de expresión y el artículo 41 de la Constitución Federal; lo que conlleva declarar la inconstitucionalidad de todas las porciones normativas reclamadas.



### a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

220. No es la primera ocasión que esta Suprema Corte se pronuncia, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. Más bien, ha sido un tema recurrente en su jurisprudencia.

221. Como lo ha sostenido este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014;<sup>120</sup> 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014;<sup>121</sup> 90/2014;<sup>122</sup> 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;<sup>123</sup> 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>124</sup> y recientemente 133/2020, entre otras, el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral, así como las expresiones de partidos, aspirantes, candidatos y otros actores electorales, es la modificación que el Poder Constituyente Permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

222. El texto antes de la reforma establecía que *"en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas"*. Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: *"En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas"*.<sup>125</sup> En otras

<sup>120</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

<sup>121</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

<sup>122</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

<sup>123</sup> Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán y la Ministra Luna Ramos.

<sup>124</sup> Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>125</sup> En el procedimiento de reforma constitucional, la porción normativa *"denigren a las instituciones y a los partidos políticos"* quiso ser retomada durante el debate en la Cámara de Diputados. La diputada Alliet Mariana Bautista Bravo propuso que en el artículo 41, base III, apartado C, se estableciera que: *"en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos a favor de sus candidatos,*



palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

223. Ante esa coyuntura, en los distintos precedentes este Alto Tribunal se ha preguntado si las entidades federativas pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o, en algunos casos, realizar expresiones, que "denigren" u "ofendan" a las demás instituciones o partidos políticos. Las respuestas han sido **negativas**. Para este Pleno, la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente, cuando se lleva a cabo en el área política y electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución Federal; a saber, sólo se acepta una prohibición consistente en que los partidos y candidatos deberán abstenerse en su propaganda política o electoral, o en sus meras expresiones, de realizar expresiones que calumnien a las personas.

224. El precedente más exhaustivo que existe al respecto es la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**.<sup>126</sup> En ésta se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz, en los que se regulaban tanto prohibiciones para los candidatos independientes de realizar cierto tipo

---

*así como a los que realicen los candidatos independientes, según sea el caso, deberán abstenerse de expresiones que afecten la imagen y el prestigio de los partidos políticos, así como de los candidatos a cargos de elección popular por parte de los mismos y aquellos que tengan el carácter de independientes, de conformidad con lo establecido en esta Constitución y en la legislación aplicable*", pero su propuesta fue rechazada.

<sup>126</sup> Aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 70, fracción V, en las porciones normativas que indican "difamación o que denigre", "ciudadanos, aspirantes o precandidatos" e "instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos", 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan "ofensas, difamación", "o cualquier expresión que denigre", "otros candidatos, partidos políticos" e "instituciones públicas o privadas", 315, fracción IV, en la porción normativa que refiere "que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", y 319, fracción XII, en la porción normativa que enuncia "instituciones o los partidos políticos", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



de expresiones como obligaciones relativas a la propaganda política o electoral llevada a cabo por partidos políticos o candidatos independientes:

"**Artículo 70.** Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente: ...

"**V.** Abstenerse de cualquier expresión que implique calumnia, difamación o que denigre a ciudadanos, aspirantes o precandidatos, personas, instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; ..."

"**Artículo 288.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados: ...

"**IX.** Abstenerse de proferir **ofensas, difamación**, calumnia o **cualquier expresión** que **denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; ..."

"**Artículo 315.** Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente código:

"...

"**IV.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que **denigren** a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; ..."

"**Artículo 319.** Constituyen infracciones de aspirantes y candidatos independientes:

"...

"**XII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos; ..."



225. En esa ocasión, este Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas que aludían a sujetos distintos a las "personas" y que prohibían ejercicios de la libertad de expresión diferentes a la "calumnia", como son las "ofensas", la "difamación" o cualquier otra expresión que "denigre". Para ello, se aplicó un escrutinio estricto de constitucionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio le brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que: "la expresión y



difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo, los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido."

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que: "en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar –el discurso político– es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta."

Precisándose también que: "los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia–."

Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.





Asimismo, es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática".

Así, la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz a los partidos políticos y a los candidatos independientes consistente en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos, constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y candidaturas independientes, que conforme a los precedentes, debe someterse a un escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

Este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, a los partidos políticos **no supera un test de escrutinio estricto** y, por tanto, es inconstitucional.

### **b. Análisis de las normas impugnadas**

226. Como se adelantó, tomando en cuenta el parámetro descrito y utilizando las premisas y metodología de análisis descritas en los precedentes recién invocados, se llega a la convicción de que las porciones normativas reclamadas **son inconstitucionales**.

227. Por un lado, **la fracción XVI del artículo 51** impugnado establece que son obligaciones de los partidos políticos abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta ley.



228. Si bien la prohibición de calumnia goza de respaldo constitucional, ampliar la prohibición de propaganda a cuestiones "*denigrantes*" **contradice de manera directa** lo previsto en el citado artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal.

229. Por otro lado, las **fracciones III y XII del artículo 103** prohíben a los aspirantes utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas así como ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

230. Mientras que las porciones normativas reclamadas de las **fracciones IX y XVII del artículo 116** ordenan como una obligación de los candidatos independientes el abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios. Asimismo, obliga a abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otros aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

231. Estas porciones normativas, en lo referente a los términos "denigre", "ofensa", "difamación", "degraden", y en cuanto se refieren a los "partidos políticos" e "instituciones", también **resultan inconstitucionales**.

232. Tal como se resolvió en la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**, en la que se analizaron normas similares (que no sólo regulaban propaganda), limitar el ejercicio de la libertad de expresión a precandidatos, aspirantes o candidatos independientes bajo una mera idea de protección abstracta de las personas o actores del proceso electoral a través de la prohibición de "denigrar", es una medida legislativa que no satisface un estándar de proporcionalidad. Examen que es de carácter estricto pues se desarrolla en el ámbito político-electoral, arena de máxima protección de la libertad de expresión.



233. En efecto, no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, del ámbito político y electoral las expresiones que puedan denigrar a los aspirantes, precandidatos, candidatos, personas, partidos políticos o instituciones públicas o privadas. Como se refirió, la única restricción, y aplicada al ámbito estricto de la propaganda, es la calumnia a las personas.

234. Además, en todo caso, las referidas prohibiciones no guardan lógica con lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional (y demás preceptos convencionales aplicables), que prevén como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

235. No existen, pues, expresiones que puedan ser calificadas por sí mismas de **denigrantes** y que, ante ello, ataquen *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público. Por el contrario, para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de uso de expresión. Es decir, justificar la obligación de abstenerse de recurrir a ciertas expresiones porque pueden "denigrar" a algún sujeto del proceso electoral e incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional sería tanto como censurar de manera previa el uso de la libertad de expresión.

236. Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el **amparo directo 23/2013**, en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados. De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6o. constitucional.

237. En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado sin analizar un caso concreto. Por ello, basta con que existan las propias limitantes que marca el artículo 6o. de la Constitución y demás normas convencionales que regulan la libertad de expresión, para proteger tanto a los precandidatos, aspirantes o candidatos independientes que ejercen su libertad como a los demás sujetos que son objeto de esas expresiones. No es necesario idear



conceptos abstractos tales como "denigrar" que pueden funcionar como herramientas de censura previa.

238. Esta conclusión se ve reforzada porque la restricción al contenido de las expresiones no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que los precandidatos, aspirantes y candidatos independientes pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Adicionalmente, al restringir la expresión de los precandidatos, aspirantes y candidatos independientes se limita el debate público, pues éste requiere que elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que puedan llegar a considerarse "denigrantes".

239. Por otro lado, porque el incumplimiento de lo previsto en las porciones normativas reclamadas puede dar lugar a la imposición de algún tipo de consecuencia o sanción en términos de la Ley Electoral Local, lo que conlleva un efecto inhibitorio para la expresión por parte de los referidos sujetos.<sup>127</sup> Al respecto, la Corte Interamericana ha resaltado que: "en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión."<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Sobre el carácter inhibitorio de las sanciones, véase Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C, No. 238, párrafo. 74.

<sup>128</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 88.



240. A su vez, añadió que es "indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí."

241. Como consecuencia de lo anterior, debe declararse la **invalidéz** de las porciones normativas reclamadas que mencionan "*denigren*", "*denigre*", "*ofensas*", "*difamación*", "*degraden*" y "*contenga expresiones denigrantes*" de los artículos 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116, fracciones IX y XVII; 396, fracción IV y 397, fracción XII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (al ser estas porciones las exclusivamente cuestionadas por el partido político).

242. Sin que sea impedimento para alcanzar esta conclusión que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 380, numeral 1, inciso f) y 394, numeral 1, inciso i),<sup>129</sup> se encuentren contenidos similares que prohíben a las personas aspirantes o a los candidatos o candidatas indepen-

<sup>129</sup> "**Artículo 380. 1.** Son obligaciones de las personas aspirantes: ...

"f) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."

"**Artículo 394. 1.** Son obligaciones de las candidatas y los candidatos Independientes registrados:

...

"i) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; ..."



dientes a *denigrar* a las personas y demás sujetos del proceso electoral. Primero, porque aun cuando la legislación general forma parte del parámetro en términos del artículo 116, fracción IV, constitucional, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución. Por ello, su contenido no puede prevalecer sobre el alcance de normas de rango formal y materialmente constitucional.

243. Y, segundo, porque, si bien estos artículos de la legislación general sufrieron una modificación el trece de abril de dos mil veinte, el contenido relativo a denigrar se encontraba desde la emisión de la ley general<sup>130</sup> y al momento de la resolución de la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**. Sin que fuera obstáculo en ese precedente para declarar la inconstitucionalidad de las entonces normas reclamadas, precisamente, al ser disposiciones formalmente de rango inferior a la Constitución que, a pesar de gozar de presunción de validez, no pueden restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.

### VIII. Decisión y efectos de la sentencia

244. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>131</sup> señalan que las sentencias deberán conte-

<sup>130</sup> Previo a la reforma, su texto era el siguiente:

**"Artículo 380. 1.** Son obligaciones de las personas aspirantes: ...

"f) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."

**"Artículo 394. 1.** Son obligaciones de las candidatas y los candidatos Independientes registrados: ...

"i) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; ..."

<sup>131</sup> **"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;



ner los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

### Conclusiones del fallo

245. Para una mayor claridad, se sintetizan a continuación las declaratorias de validez o invalidez de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, determinadas en la presente ejecutoria.

a) En atención a lo expuesto en el tema 1, se reconoce la **validez** de los artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV.

b) En atención a lo expuesto en el tema 2, se declara la **invalidez** del artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V.

---

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutiveos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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



c) En atención a lo expuesto en el tema 3, se reconoce la **validez** de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero.

d) En atención a lo expuesto en el tema 4, se reconoce la **validez** del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político".

e) En atención a lo expuesto en el tema 5, se reconoce la **validez** del artículo 137, fracción XXX, en sus porciones normativas "al menos un debate" y "sin ser esta solicitud vinculante" al tenor de la interpretación conforme propuesta.

f) En atención a lo expuesto en el tema 6, se reconoce la **validez** del artículo 276, último párrafo, en sus porciones normativas "electas" y "siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña".

g) En atención a lo expuesto en el tema 7, se declara la **invalidez** de los artículos 175, fracción XIV en su porción normativa "y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes", 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), en la porción normativa que dice "y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia" y II, incisos a), en la porción normativa que dice "capacitación electoral", b), en la porción normativa "y capacitar" y d). Se declara la **validez** del artículo 179, fracción II, inciso c).

h) En atención a lo expuesto en el tema 8, se declara la **invalidez** de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa "denigre o"; 103, fracciones III, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o"; 116, fracciones IX, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XVII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o"; 396, fracción IV, en su porción normativa "denigren"; y 397, fracción XII, en su porción normativa "contenga expresiones denigrantes"; de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.





## Declaratoria de invalidez por extensión

246. Ahora bien, tomando en cuenta las referidas declaratorias de inconstitucionalidad, por extensión, y con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, se llega a la siguiente conclusión adicional:

1) Cabe declarar la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII,<sup>132</sup> de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

## Efectos generales y surtimiento de efectos

247. Finalmente, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Quintana Roo.

248. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

## SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 17, fracción IV y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 137, fracciones XXV y XXX, en sus porciones normativas "al menos un debate" y "sin ser esta solicitud

<sup>132</sup> "Artículo 395. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley: ... VIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes."



vinculante" –al tenor de la interpretación conforme propuesta–, 140, fracción IV, 170, párrafo tercero, 171, párrafo tercero, 179, fracción II, inciso c), 276, párrafo último, en sus porciones normativas "electas" y "siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña", y 279, párrafo primero, en su porción normativa "la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, como se precisa en el apartado VII, temas 1, 3, 4, 5, 6 y 7, de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa "denigre o", 103, fracciones III, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o", 116, fracciones IX, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XVII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o", 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, 175, fracción XIV, en su porción normativa "y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes", 176, fracción IV, 179, fracciones I, inciso a), en su porción normativa "y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia", y II, incisos a), en su porción normativa "capacitación electoral", b), en su porción normativa "y capacitar", y d), 396, fracción IV, en su porción normativa "denigren", y 397, fracción XII, en su porción normativa "contenga expresiones denigrantes", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII, temas 2, 7 y 8, de esta sentencia.

QUINTO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, tal como se expone en el apartado VIII del presente fallo.



SEXTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos del apartado VIII de este pronunciamiento.

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica para el estudio de fondo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por los artículos 137, fracciones XXV y XXX, 140, fracción IV, 175, fracción XIV, 176, fracción IV, 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos b), c) y d), 276, párrafo cuarto, y 279, párrafo primero, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Aguilar Morales salvo por los artículos 137, 140, 175, 176, 276 y 279 y con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo por los artículos 137, 140, 175, 176, 276 y 279 y con consideraciones diferentes, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar



infundadas las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio.

### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto de los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

### **En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Designación de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las Unidades Técnicas del Organismo Público Local mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 137, fracción XXV, y 140, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas 5, denominado "Regula-



ción de debates públicos", y 6, denominado "Regulación de los actos y gastos de campaña de candidaturas por el principio de representación proporcional", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 137, fracción XXX, en sus porciones normativas "al menos un debate" y "sin ser esta solicitud vinculante" –al tenor de la interpretación conforme propuesta–, y 276, párrafo último, en sus porciones normativas "electas" y "siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Ausencia de suplentes de representantes ante los Consejos Distritales y Municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero, y 171, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado "Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas", consistente en reconocer la validez del artículo 179, fracción II, inciso c), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa, el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Exigencia de la firma autógrafa de la presidencia del partido político en la solicitud de registro de candidaturas", consistente en reconocer la validez del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Aguilar Morales votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado "Límites a la libertad de expresión: prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral", consistente en declarar la invalidez de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa "denigre o", 103, fracciones III, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o", 116, fracciones IX, en sus porciones normativas "ofensas" y "denigre", y XVII, en sus porciones normativas "degraden, denigren o", 396, fracción IV, en su porción normativa "denigren", y 397, fracción XII, en su porción normativa "contenga expresiones denigrantes", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2, denominado "Reducción de requisitos de elegibilidad de los concejales del Organismo Público Local", y 7, denominado "Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, 175, fracción XIV, en su porción normativa "y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes", 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), en su porción normativa "y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia", y II, incisos a), en su porción normativa "capacitación electoral", b), en su porción normativa "y capacitar", y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

#### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

### **En relación con el punto resolutive séptimo:**

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

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 273/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el cinco de octubre de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, se calificó infundada la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, respecto a los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116, fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX y 140, fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397, fracción XII, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al considerar que la demanda fue presentada de manera extemporánea.

La causa de improcedencia se desestimó con base en que los cambios gramaticales para incluir lenguaje de género sí constituyen un cambio normativo en sentido material, pues la incorporación de lenguaje incluyente fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte, la Ley General de





Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, se resolvió que no se trata de un mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.

Si bien compartí que la causa de improcedencia es infundada; a través de este voto señalo que ello fue por consideraciones distintas a las sostenidas por la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional.

Los artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, a que me refiero en este voto son el 116, fracción XVIII, que indica "Las demás que establezcan esta ley y los ordenamientos electorales", que únicamente se recorrió de fracción, porque se ubicaba en la diversa XVII; así como los artículos 137, fracciones XXV y XXX, en el que se modificó "secretario ejecutivo, a los directores y titulares de las unidades técnicas" por "la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas" y "los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales" por "las candidaturas a gobernadora o gobernador, diputaciones y presidencias municipales", respectivamente; 140, fracción IV, en el que se cambió "del secretario Ejecutivo, de los directores de área y de los titulares de las unidades técnicas" por "la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas"; y 175, fracción XIV, donde se modificó "candidatos independientes" por "candidaturas independientes"; 276, último párrafo, que cambió "candidatos a diputados electos" por "candidaturas a diputaciones electas".

En mi opinión, las porciones normativas que señalé, sí constituyen modificaciones materiales; sin embargo, considero que debía analizarse si estas modificaciones a los preceptos pudieran conllevar alguna violación por resultar indebida la reformulación gramatical o por no tener el alcance jurídico que se debía tener para lograr la paridad de género conforme lo que se buscaba con la reforma constitucional del seis de junio del año dos mil diecinueve. En el caso, las modificaciones legales estudiadas, al introducir el cambio en la denominación, modifican el contenido y alcance de las porciones normativas, puesto que ahora se hace referencia a "persona titular" y "candidaturas", a efecto de incluir lenguaje de género.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LAS LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**II. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. FUNCIONES Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL QUE LO RIGE.**

**III. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.**

**IV. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES. FACULTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONTAR CON ÉL.**

**V. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. PERSIGUE EL OBJETIVO DE SER UN INSTRUMENTO ÚNICO QUE CONCENTRE LA INFORMACIÓN DE TODAS LAS DETENCIONES QUE SE REALICEN EN EL PAÍS, SEAN DE CARÁCTER PENAL O ADMINISTRATIVO.**

**VI. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. EL TRATAMIENTO DE LOS DATOS PROVENIENTES DE ÉSTE DEBE ATENDER A LO DISPUESTO EN LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES.**

**VII. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. LOS DATOS Y ELEMENTOS DEL ANTIGUO REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES PASAN A FORMAR PARTE DE AQUÉL, CONFORME AL RÉGIMEN TRANSITORIO QUE LO RIGE.**

**VIII. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. PUEDE CONTINUAR OPERANDO MIENTRAS NO SE COMPLETE LA INTEGRACIÓN TOTAL DEL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES (ARTÍCULO 28, FRACCIÓN IV, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULA-**



**RES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**IX. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DEL ESTADO DE TABASCO. COMPETENCIA DE LA LEGISLATURA LOCAL PARA ESTABLECER QUE EL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE DICHA ENTIDAD CUENTE CON AQUÉL, EN TANTO NO SEA REEMPLAZADO POR EL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES (ARTÍCULO 28, FRACCIÓN IV, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**X. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. NO ES DABLE EXIGIR AL LEGISLADOR LOCAL LA CONTINUA ACTUALIZACIÓN FORMAL, INMEDIATA O, INCLUSO, ANTICIPADA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS QUE INTEROPEREN CON AQUÉL, ANTE LA PREMURA Y LA COMPLEJIDAD DEL ENTRAMADO EN LA MATERIA (ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**XI. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**

**XII. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA LEY GENERAL EN LA MATERIA NO PUEDE SER PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE RIGE ESA MATERIA, AL CONSTITUIR SU PARÁMETRO DE VALIDEZ (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**XIII. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES NO PUEDE FORMAR PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE RIGE ESA MATERIA, TODA VEZ QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACUL-**



**TADES PARA EXPEDIR LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL", "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS" Y "ASÍ COMO LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL", "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS" Y "ASÍ COMO LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES QUE PUEDE TENER EFECTOS RETROACTIVOS SOLAMENTE EN MATERIA PENAL Y DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES APLICABLES EN ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL", "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS" Y "ASÍ COMO LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE**



## **LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de abril de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve, específicamente, los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I.

### **I. TRÁMITE**

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, en adelante) ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce de julio de dos mil diecinueve.<sup>1</sup>

2. **Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco.

<sup>1</sup> Tal y como se observa del sello fechador visible en el reverso de la página 29 del expediente en que se actúa.



3. **Normas generales cuya invalidez se demanda.** Los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco (LDFT, en adelante),<sup>2</sup> publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve.

4. **Conceptos de invalidez de la CNDH.**<sup>3</sup> La Comisión promovente argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, así como la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos; siendo contrario a lo dispuesto en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal; 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP, en adelante); y 3, 4 y 7 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPTPDF, en adelante).

5. En su **primer concepto de invalidez**, la CNDH argumenta que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, toda vez que remiten a disposiciones derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP,

<sup>2</sup> Si bien, a lo largo del proyecto se indican las siglas utilizadas para denominar a diversas leyes, resulta oportuno señalar la relación desde este momento:

<b>LGDF</b>	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
<b>LGSNSP</b>	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
<b>LNRD</b>	Ley Nacional del Registro de Detenciones
<b>CNPP</b>	Código Nacional de Procedimientos Penales
<b>CIDFP</b>	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
<b>CIPTPDF</b>	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
<b>LDFT</b>	Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco

<sup>3</sup> Visibles en las páginas 1 a 29 del expediente en que se actúa.



en adelante); y fueron emitidas por una autoridad incompetente, generando un parámetro diferenciado en materia de registro de detenciones.

6. En este sentido, señala que los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, son la base del sistema jurídico mexicano, pues tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre. Considera que su esencia radica en "saber a qué atenerse", garantizando que toda persona se encuentre protegida del arbitrio estatal, es decir buscan la proscripción de la discrecionalidad y la arbitrariedad en las actuaciones estatales. Desprendiéndose la obligación paralela de los legisladores de otorgar certeza en las leyes.

7. Así, indica que la actuación de las autoridades debe estar acotada de manera expresa en la ley, en el ámbito de sus competencias; siendo un principio general del derecho el que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta.

8. De lo anterior, señala que la actuación de la autoridad se debe acotar y encauzar conforme a la Constitución Federal o las leyes secundarias acordes, de tal forma que la autoridad estatal no puede contradecir aquéllas al actuar con base en disposiciones legales.

9. Ahora bien, por un lado, respecto del artículo 28, fracción IV, impugnado, la CNDH arguye que la Legislatura Local no cuenta con la "habilitación constitucional" para legislar en materia de registro de detenciones.

10. En esta línea, destaca la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve relativa a la Guardia Nacional, en la que se modificó el artículo 73, fracción XXIII, donde se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNRD, en adelante), publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo del mismo año.

11. Dicha ley nacional tiene como objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó



la detención de personas por parte de la autoridad. Además, establece que el Registro Nacional consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante el Juez municipal o cívico, y que dicho registro será administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

12. Adicionalmente, establece las características del registro, las facultades de los servidores públicos y sujetos obligados, así como sus responsabilidades.

13. Por tanto, el hecho de que el legislador local prevea un Registro Administrativo de Detenciones en la entidad federativa y remita a disposiciones de la LGSNSP, deriva en la inobservancia del marco competencial constitucional y legal en la materia, transgrediendo los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

14. Finalmente, indica que la obligación de las autoridades estatales en la materia, consiste en ajustarse a los parámetros previstos en la LNRD, sin poder establecer regulación alguna al respecto. Por lo que, el Congreso Local no está habilitado para regular que la Fiscalía Estatal y el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas cuenten con un Registro Administrativo de Detenciones, al margen de la LNRD que señala que todas las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro inmediato en el Registro Nacional.

15. Por otro lado, la CNDH plantea que es indebido que el artículo 105, fracción I, impugnado, establezca que estos registros administrativos se encuentran previstos en la LGSNSP, toda vez que con ello remite a disposiciones derogadas y deja en estado de incertidumbre a los gobernados.

16. En efecto, indica que la reforma a la LGSNSP de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve derogó los artículos 113 a 116, por tanto, el legislador local debió observar dicha situación al momento de crear el Registro Administrativo de Detenciones Local, pues el Registro Nacional de Detenciones se encuentra regulado en una ley diversa y única.





17. En su **segundo concepto de invalidez**, la CNDH argumenta que el artículo 6 de la LDFT, al establecer la supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDF, en adelante), así como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, en adelante), vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

18. Desde el punto de vista de la CNDH, tanto la LGDF como la LDFT son obligatorias para las autoridades estatales; sin embargo, es la primera la que define el contenido de la segunda, siendo aplicable en primer lugar; además, el CNPP tampoco puede preverse como supletorio, ya que la LGDF citada es la que prevé la supletoriedad del referido código.

19. Lo anterior, deriva competencialmente del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, además de prever los aspectos de coordinación y competencia.

20. Con esta reforma, se privó a las entidades federativas de la atribución derivada del artículo 124 de la Constitución Federal, manteniendo sólo las facultades que el legislador federal les otorgue conforme a lo dispuesto en la LGDF.

21. Ahora bien, el artículo 6 de la LGDF establece categóricamente las disposiciones de aplicación supletoria, a saber, el CNPP, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, con lo cual, no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades en este aspecto. Por tanto, no es válido que se disponga la aplicación, en primer lugar, de normas locales, y de forma residual la LGDF que se emitió en ejercicio de una "facultad constitucional exclusiva".

22. Asimismo, el precepto impugnado tampoco puede prever la supletoriedad del CNPP, pues no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que el Congreso de la Unión reservó a



la LGDF. En este sentido, el Congreso Local no puede prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general para toda la República, pues sujetaría la operatividad de la legislación general y nacional, a una ley estatal.

23. Finalmente, la CNDH arguye que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 determinó que tanto las leyes generales como el CNPP, no pueden preverse como supletorios en y para una ley local.

24. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.**<sup>4</sup> El Poder Legislativo Local sostiene, respecto del **primer concepto de invalidez**, que no se vulneran los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad al establecerse en la ley impugnada un Registro Administrativo de Detenciones.

25. Señala que no es óbice la derogación de diversas disposiciones de la LGSNSP, dado que la facultad legislativa ejercida se fundamenta en el artículo 133, en relación con el 48, de la LGDF.

26. En este sentido, si el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas cuenta con la herramienta del Registro Administrativo de Detenciones, el sistema estatal también debe contar con ella, al no existir algún impedimento e inclusive haber sido ordenado por el legislador federal.

27. Estas disposiciones continúan vigentes en tanto ni esta ley ni la reforma efectuada a la LGSNSP derogaron, tácita o explícitamente, los preceptos aludidos. De ahí que, la Legislatura Local haya seguido las directrices de la legislación primigenia, es decir, la LGDF.

28. El Congreso Local considera que, si bien la LGDF hace una remisión a la LGSNSP, lo cierto es que, si la remitida es reformada, sin que la remitente se modifique, las disposiciones de la remitente continúan en vigor.

29. Al respecto, menciona que ambas son leyes generales y tienen la misma jerarquía normativa y ámbito espacial de vigencia; sin embargo, no regulan sobre

<sup>4</sup> Visible en las páginas 167 a 189 del expediente en que se actúa.



la misma materia, por tanto, no puede operar una derogación tácita. Sostiene su afirmación en la jurisprudencia: "CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR."<sup>5</sup>

30. Bajo esa línea, señala que las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia, sino funcionar como plataformas mínimas desde las que las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, sin perder de vista la excepción que se estableció al artículo 124 de la Constitución Federal. Sustenta su afirmación en la tesis: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."<sup>6</sup> y "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."<sup>7</sup>

31. Aunado, arguye que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, impugnados, no vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, porque respetan las bases en las normas que facultan a dicha Legislatura. Sirve de apoyo la jurisprudencia: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."<sup>8</sup>

32. En otro punto, respecto del **segundo concepto de invalidez**, el Poder Legislativo Local considera que la supletoriedad se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de tal forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Además, cuando la referen-

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 32/98, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, julio de 1998, página 5, registro digital: 195858.

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, registro digital: 165224.

<sup>7</sup> Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro digital: 172739.

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2017 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793, registro digital: 2014864.



cia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se debe hacer sólo en los supuestos no contemplados por la primera.

33. En este sentido, la supletoriedad se aplica para dar debida coherencia al sistema jurídico, y este mecanismo se observa generalmente de leyes especializadas hacia leyes de contenido general. Consecuentemente, implica un principio de economía e integración.

34. Finalmente, arguye que es posible prever normas de jerarquía superior como supletorias, a efecto de darle coherencia y debida integración al sistema jurídico. Sostiene su afirmación en las tesis: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.";<sup>9</sup> "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.";<sup>10</sup> "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.";<sup>11</sup> y, "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN."<sup>12</sup>

35. De ahí que deba reconocerse la validez del artículo 6 impugnado, al no vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

36. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.**<sup>13</sup> El Poder Ejecutivo Local sostiene, respecto del **primer concepto de invalidez**, que si bien las disposiciones de la LGSNSP fueron derogadas, la LGDF establece en el artículo 133 que las entidades federativas deberán contar al menos con el Registro Administrativo de Detenciones.

<sup>9</sup> Tesis aislada P. VIII/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, registro digital: 172667.

<sup>10</sup> Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro digital: 172739.

<sup>11</sup> Tesis aislada P. LXXVII/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 46, registro digital: 192867.

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 176/2010 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, registro digital: 163300.

<sup>13</sup> Visible en las páginas 158 a 165 del expediente en que se actúa.



37. Inclusive, indica que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas debe contar con dicho registro en atención al artículo tercero transitorio de la LNRD.

38. Así, argumenta que no es posible dejar en un estado de indefensión a las personas respecto de la existencia de un registro, de ahí que hasta en tanto se efectúe la transición del registro administrativo al de carácter nacional, debe permanecer el estatal, entendiéndose que, una vez iniciado el Registro Nacional, el estatal perderá sus efectos. Por tanto, la LDFT buscó cumplir con la LGDF, así como con la LNRD.

39. En este sentido, menciona que las leyes generales tienen la misma jerarquía, por lo que no se puede otorgar diferente rango a la LGDF respecto de la LGSNSP, ya que ambas se encuentran en la misma posición y con el mismo ámbito de aplicación espacial, aunque regulando materias diversas pero convergentes. Sostiene su afirmación en las tesis: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."<sup>14</sup> y "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."<sup>15</sup>

40. Por tanto, el Congreso Local en ningún momento pretendió legislar en materia de registro de detenciones, sino únicamente armonizar la materia de desaparición forzada con la LGDF. De ahí que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, no vulneren los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

41. En un sentido diverso, respecto del **segundo concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo Local sostiene que la supletoriedad conlleva la finalidad de traducir principios y rectificar algunas omisiones, es decir, otorgar una debida relación entre lo que establece una ley de contenido general y una ley de contenido especializado; se trata de un reenvío a otro texto legislativo cuando exista duda en la interpretación del primero.

<sup>14</sup> Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro digital: 172739.

<sup>15</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, registro digital: 165224.



42. Así, arguye que, si bien las normas generales son jerárquicamente superiores de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Federal, ello no puede entenderse como que las mismas no pueden converger entre sí, esto es, que las leyes superiores forman parte de la "supremacía constitucional", y pueden ser referidas por los legisladores como supletorias de una secundaria a efectos de darle debida coherencia e integración al sistema.

43. Por tanto, se debe reconocerse la validez del artículo 6 impugnado, dado que la supletoriedad prevista no implica que la LGDF esté supeditada a la LDFT, sino que tiene el carácter de norma de reenvío para dilucidar a la norma estatal. Sostiene su afirmación en la jurisprudencia: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."<sup>16</sup>

44. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal no formuló opinión en el presente asunto.

45. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día trece de noviembre de dos mil diecinueve, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.

## II. COMPETENCIA

46. 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,<sup>17</sup> y 10, fracción I, de la Ley

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, registro digital: 2003161.

<sup>17</sup> "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: ...



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>18</sup> así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno;<sup>19</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDFP y la CIPTPDF.

### III. OPORTUNIDAD

47. 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.<sup>20</sup>

48. El Decreto 102 por el que se expide la LDFT se publicó el doce de junio de dos mil diecinueve.<sup>21</sup> Por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del trece de junio al doce de julio, ambos de dos mil diecinueve.

---

"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."

<sup>18</sup> "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."

<sup>19</sup> "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."

<sup>20</sup> 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 por: ..."

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."

<sup>21</sup> Véase páginas 686 a 717 del expediente en que se actúa.



49. En el caso, la demanda de la CNDH se recibió el doce de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>22</sup> Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

50. La CNDH se encuentra **legitimada** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al sostener que una ley de carácter local vulnera diversos derechos humanos establecidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.<sup>23</sup>

51. En ese sentido, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta al presidente de ésta, para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.<sup>24</sup> Ahora bien, la demanda es suscrita por Luis Raúl González Pérez, quien se ostenta como presidente de dicha Comisión, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.<sup>25</sup>

52. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la **representación** del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Tal y como se observa del sello fechador en el reverso de la página 29 del expediente en que se actúa.

<sup>23</sup> Artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citado en el apartado II de la presente resolución.

<sup>24</sup> "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."

<sup>25</sup> Véase página 30 del expediente en que se actúa.

<sup>26</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





## V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

53. Al no haberse planteado ninguna causal de improcedencia, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

## VI. PRECISIÓN DE LA LITIS

54. De conformidad con el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados en la demanda.<sup>27</sup> Como se ha señalado anteriormente, la CNDH considera que diversos artículos de la LDFT vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

55. Mientras que los argumentos relativos a los artículos 6 y 105, fracción I, impugnados, son claros en cuanto a la norma sobre la que se pretende la invalidez, no ocurre lo mismo respecto del tercer precepto impugnado.<sup>28</sup>

56. Este Alto Tribunal considera, a partir de una lectura integral del escrito de demanda, que el precepto realmente impugnado por la CNDH es el artículo 28, fracción IV,<sup>29</sup> y no el artículo 28, fracción V,<sup>30</sup> pues el único que sería congruente

---

"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."

<sup>27</sup> "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 ... en la demanda ... ."

<sup>28</sup> En el escrito de demanda de la CNDH se hacen tres menciones al artículo 28: dos de ellas respecto de la fracción IV; la tercera, respecto de la fracción V, que además supuestamente se transcribe, pero en realidad hace una mezcla del acápite del artículo 28 y la fracción IV del artículo 29 (no impugnado).

<sup>29</sup> "Artículo 28. El sistema estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

"IV. El Registro Administrativo de Detenciones."

<sup>30</sup> "Artículo 28. El sistema estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

"V. La alerta Amber."



con el concepto de invalidez relativo a la falta de competencia estatal para regular el Registro de Detenciones sería el primero mencionado.

57. Asimismo, se advierte que la CNDH al señalar los preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados menciona, entre otros, el artículo "III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", y en el punto inmediato siguiente, los artículos "3, 4 y 7 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas."<sup>31</sup>

58. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera, dado un análisis de los tratados internacionales en cuestión, que la primer referencia al artículo III,<sup>32</sup> efectivamente se refiere a la CIDFP, mientras que la referencia a los numerales 3, 4 y 7,<sup>33</sup> son en realidad de la CIPTPDF.

<sup>31</sup> Véase página 3 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> "Artículo III. Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

"Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona."

<sup>33</sup> "Artículo 3. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables."

"Artículo 4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal."

"Artículo 7.

"1. Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.

"2. Los Estados Partes podrán establecer:

"a) Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;

"b) Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables."



59. Precisado lo anterior, se procederá a analizar la validez de los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la ley impugnada.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

60. A fin de dar respuesta a los conceptos de invalidez, primero se analizará la constitucionalidad de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, impugnados (A); y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del artículo 6, impugnado (B).

### A. Estudio de constitucionalidad de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT

61. La CNDH considera, en esencia, que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT contravienen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; pues por un lado, las normas impugnadas remiten a disposiciones derogadas de la LGSNSP y, por otro, fueron emitidas por una autoridad incompetente.

62. Al respecto, resulta conveniente señalar lo que establecen los preceptos impugnados:

"Artículo 28. El sistema estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

"IV. El Registro Administrativo de Detenciones. ..."

"Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el capítulo séptimo de la ley general, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ..."

63. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos hechos valer por la CNDH son **infundados**, pues, por un lado, la entidad federativa sí estaba facultada para establecer un Registro Administrativo de Detenciones; y, por otro, la remisión normativa a la LGSNSP no provoca inseguridad para los gobernados.



64. En primer lugar, es necesario establecer el marco competencial en materia de registro de detenciones y desaparición forzada.

65. A nivel internacional, ha sido preocupación la necesidad de establecer registros de detenciones con la finalidad de evitar las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, así como la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas privadas de la libertad. En este sentido, diversos instrumentos no vinculantes, tanto del sistema interamericano de protección de derechos humanos, como del sistema internacional, han instado a los Estados para su implementación, muestra de esto son las reglas 6 a 10 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),<sup>34</sup> los principios 12 y 16 del Conjunto de Principios para la

<sup>34</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 70/175 (8 de enero de 2016) Doc. ONU A/RES/70/175:

"Gestión de los expedientes de los reclusos

"Regla 6

"En todo sitio donde haya reclusos habrá un sistema normalizado de gestión de sus expedientes. Ese sistema podrá consistir en una base electrónica de datos o en un registro foliado y firmado en cada página. Se establecerán procedimientos para velar por una pista de auditoría segura e impedir el acceso no autorizado a la información del sistema y su modificación no autorizada."

"Regla 7

"Ninguna persona podrá ser internada en un establecimiento penitenciario sin una orden válida de reclusión. En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente en el momento del ingreso de cada recluso:

"a) Información precisa que permita determinar la identidad personal del recluso, respetando el género con el que el propio recluso se identifique;

"b) Los motivos de su reclusión y la autoridad competente que la dispuso, además de la fecha, la hora y el lugar de su detención;

"c) La fecha y hora de su ingreso y salida, así como de todo traslado;

"d) Toda lesión visible y toda queja sobre malos tratos anteriores;

"e) Un inventario de sus bienes personales;

"f) Los nombres de sus familiares, incluidos, cuando proceda, sus hijos, y la edad de estos, el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia;

"g) Información sobre sus familiares más cercanos y datos de la persona de contacto para casos de emergencia."

"Regla 8

"En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente, según proceda, durante el periodo de reclusión:

"a) Información relativa al proceso judicial, incluidas las fechas de las audiencias y la representación jurídica;

"b) Informes iniciales de evaluación y clasificación;



Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión,<sup>35</sup> los puntos 20 y 21 de las Reglas de las Naciones Unidas para la

"c) Información sobre el comportamiento y la disciplina;

"d) Peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a menos que sean de naturaleza confidencial;

"e) Información sobre la imposición de medidas disciplinarias;

"f) Información sobre las circunstancias y causas de toda lesión o fallecimiento y, en este último caso, sobre el destino de los restos mortales."

"Regla 9

"Toda la información mencionada en las reglas 7 y 8 se mantendrá confidencial y solamente se pondrá a disposición de aquellas personas cuyas funciones profesionales así lo exijan. Todo recluso tendrá acceso a los documentos que le conciernan, con sujeción a las supresiones de texto que autorice la legislación nacional, y tendrá derecho a que se le entregue una copia certificada en el momento de su puesta en libertad."

"Regla 10

"Los sistemas de gestión de los expedientes de los reclusos se utilizarán también para generar datos fiables sobre tendencias y características relativas a la población reclusa, incluida la tasa de ocupación, que sirvan de base para la adopción de decisiones con base empírica."

<sup>35</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 43/173 (9 de diciembre de 1988) Doc. ONU A/RES/43/173:

"Principio 12

"1. Se harán constar debidamente:

"a) Las razones del arresto;

"b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el Juez u otra autoridad;

"c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido;

"d) Información precisa acerca del lugar de custodia.

"2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley."

"Principio 16

"1. Prontamente después de su arresto y después de cada traslado de un lugar de detención o prisión a otro, la persona detenida o presa tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que él designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en que se encuentra bajo custodia.

"2. Si se trata de un extranjero, la persona detenida o presa será también informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por los medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación, de conformidad con el derecho internacional o con el representante de la organización internacional competente, si se trata de un refugiado o se halla bajo la protección de una organización intergubernamental por algún otro motivo.

"3. Si la persona detenida o presa es un menor o una persona incapaz de entender cuáles son sus derechos, la autoridad competente se encargará por iniciativa propia de efectuar la notificación a que se hace referencia en este principio. Se velará en especial porque los padres o tutores sean notificados.



Protección de los Menores Privados de la Libertad,<sup>36</sup> así como el principio IX, numeral 2, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.<sup>37</sup>

"4. La autoridad competente hará o permitirá que se hagan sin demora las notificaciones a que se hace referencia en el presente principio. Sin embargo, la autoridad competente podrá retrasar una notificación por un periodo razonable en los casos en que las necesidades excepcionales de la investigación así lo requieran."

<sup>36</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 45/113 (14 de diciembre de 1990) Doc. ONU A/RES/45/113:

"20. Ningún menor deberá ser admitido en un centro de detención sin una orden válida de una autoridad judicial o administrativa u otra autoridad pública. Los detalles de esta orden deberán consignarse inmediatamente en el registro. Ningún menor será detenido en ningún centro en el que no exista ese registro. ...

"B. Ingreso, registro, desplazamiento y traslado."

"21. En todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro completo y fiable de la siguiente información relativa a cada uno de los menores admitidos:

"a) Datos relativos a la identidad del menor;

"b) Las circunstancias del internamiento, así como sus motivos y la autoridad con que se ordenó;

"c) El día y hora del ingreso, el traslado y la liberación;

"d) Detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores a cuyo cargo estuviese en el momento de ser internado;

"e) Detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluido el uso indebido de drogas y de alcohol."

<sup>37</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131o. periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, (OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 26):

"Principio IX

"Ingreso, registro, examen médico y traslados. ...

"2. Registro

"Los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos:

"a. Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad;

"b. Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad;

"c. Razones o motivos de la privación de libertad;

"d. Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad;

"e. Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento;

"f. Autoridad que controla legalmente la privación de libertad;

"g. Día y hora de ingreso y de egreso;

"h. Día y hora de los traslados, y lugares de destino;

"i. Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos;



66. Además, el Estado Mexicano es Parte y, en consecuencia, se encuentra obligado por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, las cuales en sus artículos 17.3 y XI, respectivamente le ordenan mantener registros oficiales y expedientes actualizados de las personas privadas de libertad.<sup>38</sup>

67. Inclusive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, condenó al Estado Mexicano a la adopción de las medidas complementarias señaladas en la misma

"j. Inventario de los bienes personales; y

"k. Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo."

<sup>38</sup> Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas (adoptada 20 de diciembre de 2006, entrada en vigor para México 23 de diciembre de 2010), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011:

"Artículo 17. ... 3. Cada Estado Parte asegurará el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante del que el Estado sea Parte. Esa información contendrá al menos:

"a) La identidad de la persona privada de libertad;

"b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;

"c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;

"d) La autoridad que controla la privación de libertad;

"e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;

"f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;

"g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;

"h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado." (énfasis añadido)

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (adoptada el 9 de junio de 1994, entrada en vigor para México 9 de mayo de 2002), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2002:

"Artículo XI

"Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

"Los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades." (énfasis añadido)



sentencia para fortalecer el funcionamiento y utilidad del entonces Registro Administrativo de Detenciones.<sup>39</sup>

68. Ahora bien, a nivel nacional, a raíz de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas, la cual debía expedirse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del decreto.<sup>40</sup> Dicha ley general debía contemplar, además, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Así, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), quedó de la forma siguiente:

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

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

<sup>39</sup> *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 220 (26 de noviembre de 2010): "243. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad, y iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro." (Punto resolutivo décimo sexto) "16. El Estado debe, en un plazo razonable y en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, adoptar las medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del mismo, de conformidad con lo establecido en el párrafo 243 de la presente sentencia."

Cabe mencionar que, si bien en fechas de 21 de agosto de 2013 y 17 de abril de 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió resoluciones de supervisión de cumplimiento de la sentencia en cuestión, en ninguna de las dos se tuvo por cumplido el punto resolutivo en cuestión.

<sup>40</sup> "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."





"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

69. En uso de su facultad, el Congreso de la Unión expidió el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete la **LGDF**, la cual, señala en su artículo 2 que tiene por objeto:

- Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar y erradicar los delitos establecidos en dicha ley.

- Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados y sus sanciones.

- Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de homólogas locales en las entidades federativas.

- Garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte; así como la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición necesarias.

- Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas.

- Establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas; así como garantizar su coadyuvancia en la investigación, de manera que puedan dar opiniones, recibir información y aportar indicios o evidencia.

- Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

70. Bajo esta línea, el legislador previó que una de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas sería el Registro Administrativo



de Detenciones.<sup>41</sup> Asimismo, **facultó a las entidades federativas para que, además de lo establecido en la ley, contarán, al menos, con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la LGSNSP.**<sup>42</sup>

71. De lo anterior, se observa que, en un primer momento, el legislador federal otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer un registro administrativo.

72. Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en materia de Guardia Nacional, se modificó, entre otros, la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

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

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

<sup>41</sup> "Artículo 48. El Sistema Nacional para el ejercicio de sus facultades contará con las siguientes herramientas:

"I. El Registro Nacional;

"II. El Banco Nacional de Datos Forenses;

"III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas;

"IV. El Registro Nacional de Fosas;

"V. El Registro Administrativo de Detenciones;

"VI. La alerta Amber;

"VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta ley, y

"VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta ley." (énfasis añadido)

<sup>42</sup> "Artículo 133. Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

"II. El Registro Nacional de Fosas, el cual deberá contar con la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los Municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la procuraduría y las procuradurías locales localicen." (énfasis añadido)



73. Así, el Congreso de la Unión quedó facultado para crear la **LNRD**, dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto,<sup>43</sup> la cual debía contemplar como mínimo:<sup>44</sup>

- Las características del registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación.
- El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención.
- El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia.
- Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial.
- Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del registro y los niveles de acceso.
- Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.
- La actuación que deberá desplegar el registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

**74. Este Registro Nacional persigue el objetivo de ser un instrumento único que concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter penal o administrativo.**<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Artículo primero transitorio del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

<sup>44</sup> Artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

<sup>45</sup> Al respecto, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación a la minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



75. Dado este cambio normativo, por un lado, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGSNSP,<sup>46</sup> y, por otro, se expidió la LNRD.<sup>47</sup>

en Materia de Guardia Nacional, del Senado de la República, de 18 de febrero de 2019, páginas 22 y 23. Asimismo, véase las reservas al dictamen con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, presentada por el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, páginas 6 y 7. Para mayor abundamiento, véase *infra. cit.* 41 y 42.

<sup>46</sup> Sobre la unidad del Registro Nacional de Detenciones, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 23 de mayo de 2019. En el que se indica, al reseñar las consideraciones del Senado de la República: "Por lo anterior, esta iniciativa propone sustituir el actual Sistema Nacional de Información por el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública que, a diferencia del Sistema actualmente previsto en la ley, unificará las bases de datos y las concentrará en una sola matriz. De esta forma, el nuevo sistema consolidará un conjunto integrado, organizado y sistematizado de datos, que permita a las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia generar datos compartidos, su consulta e interconexión, lo que facilitará el cumplimiento de sus funciones e integrará una herramienta de gran utilidad para la protección de los derechos humanos en las detenciones y en la ejecución de sentencias, privilegiará el debido proceso y facilitará la actuación del Fiscal y, particularmente de las Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso a nivel nacional." (pág. 8) (énfasis añadido)

"Esta propuesta busca establecer que las bases de datos que se configuren con base en la [Ley Nacional del Registro de Detenciones] pasarán a integrar- en todo sentido- el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, puesto que el registro contará con la información sobre detenciones derivadas de sanciones administrativas, así como las detenciones que hayan tenido fundamento en una orden de aprehensión, por flagrancia o caso urgente. Asimismo, se propone modificar la denominación que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública hace del 'Registro Administrativo de Detenciones', con objeto de plantear la nueva denominación aplicable, que será la de 'Registro Nacional de Detenciones'. Por otra parte, se derogan las disposiciones que regulaban el Registro Administrativo de Detenciones, para homologar la ley a lo establecido en la reforma constitucional, puesto que será la Ley Nacional del Registro de Detenciones la que regule el contenido y alcance de éste." (pág. 11) (énfasis añadido)

Asimismo, en las consideraciones del dictamen se mencionó:

"La importancia de una base de datos que de manera integral contenga y sistematice datos precisos y actualizados en materia de seguridad pública es inmensa debido a que, será una herramienta útil no sólo para la planeación, programación y ejecución de medidas de seguridad ciudadana a nivel federal, estatal y municipal, sino que se convertirá en un elemento fundamental para crear confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad." (pág. 47) (énfasis añadido)

<sup>47</sup> Sobre la Unidad del Registro Nacional de Detenciones, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 23 de mayo de 2019. En el que se indica, al reseñar las consideraciones del Senado de la República:



76. Respecto de la **LGSNSP**, se reformó la fracción II del artículo 5, para establecer que el Sistema Nacional de Información se integra por las "Bases de Datos" que son definidas como subconjuntos sistematizados de la información contenida en diversas fuentes, entre las que destaca, para el caso que nos ocupa, la del Registro Nacional de Detenciones.<sup>48</sup>

"La presente iniciativa se enmarca en las reformas que debe realizar el Estado Mexicano, a efecto de salvaguardar los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias. Por ello, esta legislación puede considerarse como complementaria de las nuevas leyes en materia de tortura y de desaparición forzada que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante la pasada Legislatura Federal.

"Así pues, podemos decir que el propósito operativo de la presente Ley es crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, garantizando así la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación, pero el objetivo sustantivo y primordial de la presente Ley es la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas detenidas, mismas que en un país inmerso en una grave crisis de derechos humanos, forman parte de los grupos más vulnerables." (pág. 10) (énfasis añadido)

Asimismo, lo señalado por la Cámara de Diputados, en sus consideraciones:

"La ley tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas inmediatamente a su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa, por miembros de las instituciones de seguridad pública, por mandato judicial, con el fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de las personas detenida.

"En tal sentido, el Registro Nacional de Detenciones formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, y tendrá por objetivo primordial –como ya se dijo– prevenir la violación de derechos humanos de las personas detenidas, en particular de actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la desaparición forzada.

"El Registro Nacional de Detenciones será una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas por la comisión o probable comisión de un hecho delictivo o una falta administrativa o de buen gobierno, durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante Juez municipal o cívico, respectivamente. El registro será no sólo actualizado y armonizado permanentemente con otras bases de datos para dar seguimiento a la localización física de las personas detenidas, sino que estará interconectado, lo cual permitirá su consulta en tiempo real." (pág. 11) (énfasis añadido)

Consideraciones similares se sostuvieron en las páginas 21, 25 y 29 del dictamen.

<sup>48</sup> Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"II. Bases de datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información."



77. Este sistema, regulado en el título séptimo de la misma LGSNSP, se vio reformado en el capítulo correspondiente al Registro Nacional de Detenciones (antes Registro Administrativo de Detenciones), pues se modificó el artículo 112, para establecer que el Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos de la ley de la materia y la LGSNSP; asimismo, se derogaron los artículos 113 a 116.<sup>49</sup>

78. Adicionalmente, y de especial relevancia para el caso que nos ocupa, **se estableció que respecto del tratamiento de los datos provenientes del Registro Nacional de Detenciones, se atendería a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.**<sup>50</sup>

79. Finalmente, el artículo 118 fue reformado para mencionar que el Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia.

80. En síntesis, efectivamente se reformó la LGSNSP y se derogó la mayor parte del capítulo relativo que preveía al Registro Administrativo de Detenciones.

<sup>49</sup> Dichos preceptos establecían: los datos mínimos con que debía contar el Registro Administrativo de Detenciones (artículo 113); la información que debían recabar las instituciones de procuración de justicia cuando tuvieran a su disposición al detenido, y la facultad de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para emitir las disposiciones necesarias para regular los dispositivos tecnológicos necesarios (artículo 114); la confidencialidad y reserva de la información, y los sujetos que podían tener acceso, la responsabilidad administrativa del servidor público que quebrantara la reserva del registro o proporcionara información sobre el mismo (artículo 115); y, la responsabilidad de las instituciones de seguridad pública para la administración, guarda y custodia de los datos que integraran el registro (artículo 116).

<sup>50</sup> "Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para: ...

"IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

"Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones." (énfasis añadido)



Sin embargo, se hicieron las referencias para el nuevo registro nacional e, inclusive, éste se integró como parte del Sistema Nacional de Información.

81. Respecto de la **LNRD**, esta establece en el artículo 1 que es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.

82. El registro es una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionados ante el Juez cívico o municipal. Éste será operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con base en las disposiciones que emita al respecto.<sup>51</sup> Además, forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, tal y como ya se mencionó en párrafos previos.<sup>52</sup>

83. A partir de la entrada en vigor de la LNRD, es decir, el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se facultó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para integrar, dentro de los **ciento ochenta días naturales** siguientes, el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta. En el régimen transitorio quedó establecido que los datos y elementos del antiguo Registro Administrativo de Detenciones pasarían a formar parte del Registro Nacional.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> "Artículo 3. El registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante Juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho registro será administrado y operado por la secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan."

<sup>52</sup> "Artículo 4. El registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

"Las bases de datos contenidas en el registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables."

<sup>53</sup> "Tercero. La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones. ..."



**84. Sin embargo, se previó que, en tanto entra en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo.<sup>54</sup>**

85. Bajo esta línea, se determinó que la implementación del Registro Nacional deberá darse de forma gradual, para esto el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe establecer programas para su instrumentación, sujeto a los plazos que indicó el legislador federal, esto es, para los casos de información referente a los registros de detenciones:<sup>55</sup>

- En materia de delitos federales, se otorgó un plazo de ciento ochenta días, a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma.

- **En materia de delitos del fuero común, el plazo vence el primero de abril de dos mil veinte.**

- **De carácter administrativo, el plazo fenece el primero de abril de dos mil veintiuno.**

86. Como se observa, la reforma constitucional reseñada, las modificaciones a la LGSNSP, y la expedición de la LNRD, tienen como objetivo la implementación de un registro único de detenciones a nivel nacional y éste se encuentra sujeto a diversos plazos para su implementación gradual, esto es, **el mandato que estableció el legislador para la creación de un registro único**

<sup>54</sup> "Tercero. ... En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

<sup>55</sup> "Sexto. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

"a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.

"c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

"La Federación, las entidades federativas y los Municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del registro."





**se encuentra sujeto a una condición, es decir, hasta que se cumpla con los elementos para la total integración del Registro Nacional, el Registro Administrativo continuará en funciones.**

87. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que, a la luz del marco constitucional y legal mencionado, las entidades federativas fueron facultadas por la LGDF para establecer un Registro Administrativo de Detenciones, apegándose a las disposiciones de la LGSNSP.

88. Si bien, posteriormente se reformó tanto la Constitución Federal como la LGSNSP, y se emitió la LNRD, para crear el Registro Nacional de Detenciones; el contenido del artículo 133 de la LGDF no fue modificado, es decir, como una de las herramientas tecnológicas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se sigue previendo que las entidades federativas contarán con "el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la (LGSNSP)"; pero ni este precepto, ni algún otro dentro de la LGDF, establece las características del registro o sus elementos, sino que sirve, por un lado, como habilitación para que las entidades federativas establezcan su homólogo local y, por otro, como norma de renvío a la LGSNSP.

89. Así, es válido colegir que el legislador local estaba facultado para establecer el Registro Administrativo de Detenciones que mandata la LGDF.

90. Cabe aclarar que el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, emitidos por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>56</sup>

91. Estos Lineamientos entraron en vigor el veintitrés de noviembre de dos mil diecinueve,<sup>57</sup> fecha a partir de la cual se integraron los registros en materia de delitos federales al Registro Nacional de Detenciones. Asimismo, el primero de

<sup>56</sup> Dichos lineamientos fueron emitidos conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y segundo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

<sup>57</sup> **"Primero.** Los presentes lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



abril del dos mil veinte, entró en vigor la obligación de integrar los registros referentes a delitos del fuero común.<sup>58</sup> Queda en espera la integración de los registros relativos a infracciones administrativas, que se deberá dar a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno.

92. Sin embargo, mientras no se complete la integración total del registro, esto es, a más tardar, el primero de abril de dos mil veintiuno, los Registros Administrativos de Detenciones a nivel local pueden continuar operando, sin perjuicio de que, conforme a la mecánica transicional del Registro Nacional, los delitos tanto federales como del fuero común ya deban incluirse en éste.

93. Esto es, el hecho de que las reformas a la LGSNSP hayan eliminado el Registro Administrativo, no lo desaparece de forma inmediata, pues de acuerdo con el régimen transitorio, éste **continuará funcionando en tanto no se integre, en su totalidad, el Registro Nacional.**

94. **Por tanto, el legislador local sí era competente en su momento**, para establecer que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas, para el ejercicio de sus facultades, contaría, entre otros, con un Registro Administrativo de Detenciones, y esta disposición no deviene inconstitucional hasta en tanto dicho Registro Administrativo no sea reemplazado por el Registro Nacional, en los términos de la normativa ya referida, **por lo que procede reconocer la validez del artículo 28, fracción IV, impugnado.**

95. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que del análisis sistemático antes planteado de las leyes en materia de desaparición

<sup>58</sup> **"Segundo.** La implementación de los presentes lineamientos será gradual, en términos de lo establecido por los transitorios tercero y sexto del decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicado el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La secretaría deberá integrar el RND e instalar el Sistema de Consulta, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"II. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos federales, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"III. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos del fuero común, a más tardar el 01 de abril de 2020.

"IV. Para el caso de la información referente a los registros de carácter administrativo, a más tardar el 01 de abril de 2021."



forzada (LGDF), de seguridad pública (LGSNSP) y de registro nacional de detenciones (LNRD), en relación con la ley impugnada, no asiste razón a la CNDH en cuanto a que se debe declarar la invalidez del artículo 105, fracción I, impugnado por remitir a disposiciones derogadas de la LGSNSP.

96. Lo anterior, dado que, si bien el precepto impugnado señala que, de conformidad con lo dispuesto en la LGDF, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con el Registro Administrativo de Detenciones señalado en la LGSNSP; no se causa inseguridad o incertidumbre a los gobernados.

97. Esto es así, pues al modificarse la LGSNSP, ésta estableció las previsiones necesarias para que las referencias se entendieran hechas al Registro Nacional de Detenciones, tal y como se observa en los artículos 5, fracción II, 7, fracción IX, 112, 118, 119.<sup>59</sup> De tal forma que, al atender a lo dispuesto por el

<sup>59</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"II. Bases de datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información."

"Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para: ...

"IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

"Artículo 112. El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente ley."

"Artículo 118. Las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información se actualizarán permanentemente y serán de consulta obligatoria para garantizar la efectividad en las actividades de seguridad pública. Las bases de datos criminalísticas se conformarán de la información que aporten las instituciones de procuración de justicia y del sistema penitenciario, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas. El Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las bases de datos a que se refiere el presente artículo, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia."



artículo impugnado, y remitirse a la LGSNSP, tanto las autoridades como los gobernados están en la posibilidad de saber que, para este tema, se atenderá a lo dispuesto en la LNRD.

98. Como se expresó previamente, el sistema relativo al Registro Nacional de Detenciones sigue en implementación. De hecho, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, **se han emitido las disposiciones jurídicas relativas al uso y a los elementos de seguridad que deberán contener los dispositivos que interoperen con la plataforma a través de los lineamientos previamente mencionados;**<sup>60</sup> **y ya ha sido integrado, en parte, el Registro Nacional e instalado el Sistema de Consulta tanto para delitos federales como del fuero local.**<sup>61</sup> **Más no ha fenecido el plazo para la total integración de los registros por infracciones administrativas, el cual termina hasta el primero de abril de dos mil veintiuno.**

99. Ante la premura y la complejidad del entramado en la materia, producto de diversas y desfasadas reformas constitucionales y legales, no sería dable exigir al legislador local la continua actualización formal, de manera prácticamente inmediata o, incluso, anticipada a la implementación de los referidos sistemas a nivel federal.

100. Por tanto, se reconoce la validez del **artículo 105, fracción I, de la LDFT al no transgredir la legalidad y seguridad jurídica a que tienen derecho las personas.**

---

"Artículo 119. Con independencia de lo previsto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Centro Nacional de Información determinará los datos adicionales del informe policial homologado que deberán registrarse en el Sistema Nacional de Información. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobará los lineamientos que determinen los casos en los que compartir información ponga en riesgo el curso de alguna investigación." (énfasis añadido)

<sup>60</sup> "Segundo. El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá emitir las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 13 de esta ley, en un plazo máximo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

<sup>61</sup> "Tercero. La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. ..."



## B. Estudio de constitucionalidad del artículo 6 de la LDFT

101. La CNDH argumenta, en esencia, que el artículo 6 de la LDFT al prever la supletoriedad de la LGDF, así como del CNPP, transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en específico, los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

102. Para mayor claridad, el precepto impugnado señala al tenor:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

103. Este Tribunal Pleno considera que el argumento hecho valer por la CNDH es **fundado**, toda vez que el legislador local no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria, ya que éstas fueron determinadas por el legislador federal en la LGDF.

104. Resulta pertinente señalar lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,<sup>62</sup> en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,<sup>63</sup> el cual preveía como normas de aplica-

<sup>62</sup> Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En relación con el punto que interesa para el presente asunto, es decir la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión, por desempeñar una comisión oficial.

<sup>63</sup> "Artículo 2. La presente ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente marco jurídico:

"I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. Los tratados internacionales suscritos en la materia, por la nación Mexicana, y



ción supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, y al CNPP.

105. En ese caso, se analizó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas (contenida en la misma fracción que la de desaparición forzada), y se determinó que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la ley general, en los términos señalados, se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

106. Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la Ley General en materia de trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido.

107. Finalmente, se determinó que no se puede prever la supletoriedad del CNPP en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento

---

"III. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

"En lo no previsto por esta ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Ley Estatal de los Derechos del Niño, las Niñas y Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley." (énfasis añadido)



y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9, la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.

108. Por tanto, se declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

109. En efecto, un razonamiento similar es aplicable al presente caso para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

110. La supletoriedad de una ley respecto de otra, ha sido entendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas. Para lo anterior, cuatro requisitos son necesarios:<sup>64</sup>

a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;

b) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, **sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir;** y,

<sup>64</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, registro digital: 2003161.



d) **Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir**, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

111. En este sentido, la LGDF no suple faltas u omisiones de las leyes locales en la materia, sino que, tal y como se señaló en párrafos precedentes, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal,<sup>65</sup> la **LGDF, establece como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.**<sup>66</sup>

112. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la LGDF sí actúa como parámetro de regularidad de la LDFT, pues en aquella se encuentran, tanto reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, como la distribución competencial y las bases de coordinación.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios." (énfasis añadido)

<sup>66</sup> En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableció:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 3. La aplicación de la presente ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona." (énfasis añadido)

<sup>67</sup> El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.





113. Como parte del fundamento de validez de la LDFT, la LGDF no puede ser al mismo tiempo supletoria; pues si bien, la intención del legislador local parece ser transmitir una idea de sistema, lo cierto es que la confusión en que incurre, al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsiona el mismo.

114. Paralelamente y en estrecha relación, si bien el CNPP no actúa como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la LDFT, tampoco puede ser previsto por el legislador como norma de aplicación supletoria.

115. Lo anterior, ya que la ley local no puede ser omisa u obscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única, y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.<sup>68</sup>

116. Inclusive, el artículo 19 de la LGDF, prevé que todo lo relacionado con la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en ésta, debe hacerse conforme a lo dispuesto por el CNPP.<sup>69</sup> Así, el legislador

<sup>68</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común." (énfasis añadido)

Resulta pertinente señalar el ámbito de aplicación y el objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales:

"Artículo 1o. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 2o. Objeto del código

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte." (énfasis añadido)

<sup>69</sup> "Artículo 19. Los delitos previstos en esta ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación



federal, únicamente dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria necesaria para la implementación del CNPP.<sup>70</sup>

117. Por tanto, el Congreso Local no puede prever al CNPP como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria, que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional, de ahí que no existe omisión u obscuridad por parte de la entidad federativa en cuanto al procedimiento, simplemente es un aspecto que no puede regular, de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales reseñadas.

118. En consecuencia, **debe declararse la invalidez del artículo 6 de la LDFT en su porción normativa "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales,"** por vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad al haber sido emitido por una autoridad no competente en tal aspecto.

### VIII. EFECTOS

119. Se declara la invalidez de la porción normativa "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales," del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve.

120. Asimismo, este Alto Tribunal considera que debe declararse la invalidez por extensión de las porciones normativas "**el Código Penal Federal**", "**la**

---

penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales." (énfasis añadido)

<sup>70</sup> "Artículo octavo. Legislación complementaria. En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento." (énfasis añadido)

Al respecto, véase la página 31 de la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana del Senado de la República, de 30 de abril de 2013. En el que se indicó: "La emisión de un Código Procesal Penal Único no es obstáculo para que las autoridades de las entidades federativas desarrollen normas que la complementen y lo hagan viable." (énfasis añadido)



**Ley General de Víctimas" y "así como los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte"**, todas del artículo 6 previamente analizado, ya que las razones expuestas en el apartado correspondiente permean también estas normas previstas como supletorias por la LDFT, al ser aspectos que el legislador local no podía regular conforme a su competencia, es decir, adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad.

121. Para mayor claridad, dadas las declaraciones de invalidez, el texto del artículo 6 de la LDFT debe leerse como sigue:

Artículo 6 de la LDFT original	Artículo 6 de la LDFT modificado a las declaratorias de invalidez
<p>"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte."</p>	<p>"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco."</p>

122. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el numeral 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>71</sup> la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos

<sup>71</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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



resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tabasco; pudiendo retrotraerse dichos efectos, solamente en la materia penal, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

## IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el apartado VII, subapartado A, de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal", "la Ley General de Víctimas" y "así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte"**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII, subapartado B, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial órgano de difusión oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causales de improcedencia y a la precisión de la litis.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con el proyecto original, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, consistente en reconocer la validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total del precepto y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal", "la Ley General de Víctimas y" y "así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo podría retrotraerse, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia penal. Los Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.



**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 79/2019, fallada en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de abril de dos mil veinte.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco.<sup>1</sup>

El estudio de la acción de inconstitucionalidad se centra en la cuestión relativa a la competencia constitucional para regular el registro de detenciones, y en especial la administración de ese registro en el ámbito de la legislación en materia de desaparición de personas.

Las consideraciones de la sentencia se basan en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional,<sup>2</sup> el cual, a raíz de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas.

<sup>1</sup> "Artículo 28. El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

"IV. El Registro Administrativo de Detenciones."

"Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el capítulo séptimo de la Ley General, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

<sup>2</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."



Se menciona que, en ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en cuyo artículo 133 se previó el Registro Administrativo de Detenciones como una de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.<sup>3</sup> Asimismo, facultó a las entidades federativas para que, además de lo establecido en la ley, contaran, al menos, con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>4</sup>

Posteriormente, se toma en cuenta que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se modificó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que entró en vigor el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve. En el artículo tercero transitorio de esa ley, se facultó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el sistema de consulta dentro del término de ciento ochenta días naturales;<sup>5</sup> y se previó que, en tanto entraba en operación el Re-

<sup>3</sup> "Artículo 48. El Sistema Nacional para el ejercicio de sus facultades contará con las siguientes herramientas:

"I. El Registro Nacional;

"II. El Banco Nacional de Datos Forenses;

"III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas;

"IV. El Registro Nacional de Fosas;

"V. El Registro Administrativo de Detenciones;

"VI. La alerta Amber;

"VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta ley, y

"VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta ley."

<sup>4</sup> "Artículo 133. Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

"II. El Registro Nacional de Fosas, el cual deberá contar con la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los Municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la procuraduría y las procuradurías locales localicen."

<sup>5</sup> "Tercero. La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el sistema de consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones."





gistro Nacional de Detenciones, seguiría en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>6</sup>

En la sentencia se establece que si bien se reformó tanto la Constitución Federal como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada no fue modificado, y este precepto por sí mismo sirve, por un lado, como habilitación para que las entidades federativas establezcan su homólogo local y, por otro, como norma de reenvío a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, la decisión mayoritaria determina que el legislador local sí tenía facultades para establecer el Registro Administrativo de Detenciones que ordena la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.

La resolución aclara que no es obstáculo para ese fallo que las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública hayan eliminado el Registro Administrativo previsto en el artículo 133 de la diversa ley general sobre desaparición de personas, pues de acuerdo con el régimen transitorio, el registro administrativo continuará funcionando mientras no se integre el Registro Nacional.

Se concluye que el legislador local sí era competente para establecer el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas, y que para el ejercicio de sus facultades en ese rubro, cuenta, entre otros, con un Registro Administrativo de Detenciones, por lo que se reconoció la validez del artículo 28, fracción IV, impugnado.

También se considera que el sistema relativo al Registro Nacional de Detenciones sigue en implementación, pues a la fecha en que se resolvió el presente asunto, aún no se había integrado el Registro Nacional o instalado el sistema de consulta.<sup>7</sup>

En el fallo se sostiene que ante la premura y la complejidad del entramado en la materia, producto de diversas y desfasadas reformas constitucionales y lega-

<sup>6</sup> "Tercero. ... En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

<sup>7</sup> "Tercero. La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



les, no es dable exigir al legislador local la continua actualización formal, de manera prácticamente inmediata o, incluso, anticipada a la implementación de los referidos sistemas a nivel federal.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 105, fracción I, de la ley local impugnada al no transgredir la legalidad y seguridad jurídica a que tienen derecho las personas.

Con todo respeto, no comparto la sentencia de la mayoría. En el presente asunto, considero que el legislador local carecía de competencia para regular el registro de detenciones, y eso era suficiente para decretar la invalidez de la norma general impugnada.

Al respecto, estimo que resultaba primordial atender a que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se modificó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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

Conforme al artículo primero transitorio de ese decreto, esa modificación entró en vigor el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que es el día siguiente de su publicación, y en ese mismo transitorio se ordenó que el Congreso de la Unión emitiera la ley nacional del registro de detenciones dentro de los noventa días naturales siguientes a su inicio de vigencia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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



La Ley Nacional del Registro de Detenciones se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme al artículo primero transitorio del decreto correspondiente.<sup>9</sup>

Como se refiere en la sentencia, en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se estableció un plazo de ciento ochenta días naturales para integrar el Registro Nacional de Detenciones, y se previó que mientras no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al cual remiten los preceptos impugnados.

Al momento de resolverse este asunto, se tuvo en cuenta que el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, y que en el artículo transitorio segundo de ese instrumento administrativo, se adoptó una implementación gradual de esos lineamientos, que finaliza el primero de abril de dos mil veintiuno.<sup>10</sup>

El Decreto 102 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, fue publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el doce de junio de dos mil diecinueve. En dicha ley, se

---

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

<sup>9</sup> "Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

<sup>10</sup> "Segundo. La implementación de los presentes lineamientos será gradual, en términos de lo establecido por los transitorios tercero y sexto del decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicado el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La Secretaría deberá integrar el RND e instalar el Sistema de Consulta, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"II. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos federales, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"III. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos del fuero común, a más tardar el 1 de abril de 2020.

"IV. Para el caso de la información referente a los registros de carácter administrativo, a más tardar el 1 de abril de 2021."



contienen las porciones normativas impugnadas: 28, fracción IV, y 105, fracción I, que hacen remisión al registro administrativo de detenciones regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, advierto que las disposiciones combatidas se publicaron el doce de junio de dos mil diecinueve, esto es, con posterioridad al inicio de vigencia de la reforma al artículo 73, fracción XXIII, constitucional, el veintisiete de marzo de ese año. En consecuencia, las normas legales impugnadas fueron expedidas cuando ya se encontraba en vigor la reforma que otorgó la facultad al Congreso de la Unión para emitir la ley nacional del registro de detenciones, y también fue posterior a la publicación de esa ley nacional el veintisiete de mayo del año citado.

De lo expuesto, en el presente asunto debió resolverse que las porciones normativas impugnadas invadieron la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, contenida en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, en materia del Registro de Detenciones, porque el Congreso Local ya no contaba con facultades para regular esa materia.

En los precedentes del Tribunal Pleno, en relación con la distribución de facultades entre la Federación y las entidades federativas, se ha sostenido el criterio de que cuando la Constitución Federal otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir leyes nacionales únicas en determinada materia, las entidades federativas carecen de facultades para legislar esa materia desde que entró en vigor la reforma constitucional.

Incluso se ha aclarado que las Legislaturas Locales no pueden adicionar o modificar sus propios ordenamientos, después de que entró en vigor la reforma constitucional, a pesar de que el Congreso de la Unión no haya emitido, o entrado en vigor, la ley nacional correspondiente.

A manera ilustrativa, en la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 32/2014, se abordó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en su texto derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Texto vigente al emitir el precedente

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



De acuerdo con dicha porción normativa, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En ese fallo, se estableció que, en términos del régimen transitorio,<sup>12</sup> la referida reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que deberá expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Para la interpretación de la facultad del Congreso de la Unión de emitir la legislación única en materia procesal penal, en esa sentencia se retomó la interpretación realizada al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2012<sup>13</sup> y 26/2012,<sup>14</sup> en las que se analizaron disposiciones relativas al delito de trata

---

"XXI. Para expedir:

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

<sup>12</sup> Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes."

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

<sup>13</sup> Aprobada el 21 de mayo de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

<sup>14</sup> Aprobada el 21 de mayo de 2013, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls



de personas referidas a distribución de competencias bajo el esquema de la emisión de una ley general, y en las que existe mandato constitucional expreso en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, para definir los tipos penales y sanciones en esa materia.

Conforme a esa interpretación, que de manera reiterada ha sostenido este Tribunal Pleno, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.

Se aclaró que si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre la materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta tanto entrara en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha, pero ello no los faculta para seguir legislando en la materia.

En ese fallo se emitieron consideraciones específicas sobre el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, el contenido de éste y su régimen transitorio, las cuales no son aplicables al presente caso, porque se emitieron en atención a la regulación propia de la materia procesal penal por el legislador federal y de su régimen de transición.

Dicho criterio ha sido reiterado por este Tribunal Pleno en diversos precedentes, como son, entre otros, los emitidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,<sup>15</sup> 107/2014,<sup>16</sup> 29/2015,<sup>17</sup> 117/2015,<sup>18</sup> 48/2016,<sup>19</sup> así como 63/2018 y su acumulada 64/2018.<sup>20</sup>

---

Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

<sup>15</sup> Sesión de siete de julio de dos mil quince. Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>16</sup> Sesión de veinte de agosto de dos mil quince. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.



Luego, de acuerdo con la interpretación constitucional fijada por este Tribunal Pleno, cuando mediante una reforma constitucional se asigna la facultad a la Federación para emitir una legislación única, o bien se le asigna la atribución exclusiva para definir los tipos penales y sanciones de determinados delitos, las Legislaturas Locales carecen de facultades para adicionar o modificar sus propios ordenamientos, después de que entró en vigor la reforma constitucional en la materia que ha sido excluida de su esfera de atribuciones, con independencia de que la Federación haya ejercido o no sus facultades exclusivas.

Para la aplicación de este criterio, lo relevante es que desde el inicio de vigencia de la reforma constitucional, los Estados están impedidos para legislar en esas materias. Esto quedó de manifiesto, sobre todo, en la acción de inconstitucionalidad 26/2012, en la cual se invalidó un decreto que modificó el artículo 161 del Código Penal del Estado de Colima, el cual se publicó en el Periódico Oficial local el cuatro de febrero de dos mil doce, referente al delito de trata de personas, aun cuando había sido anterior a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de

<sup>17</sup> Sesión de once de abril de dos mil dieciséis. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>18</sup> Sesión de catorce de marzo de dos mil diecinueve. unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea (en sus consideraciones se incluye un cuadro con la relación de los precedentes en los que se ha reiterado el criterio competencial respecto a la legislación única en materia de proceso penal).

<sup>19</sup> Sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>20</sup> Sesión de cuatro de julio de dos mil diecinueve. Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto.



Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, lo cual ocurrió el quince de junio de dicho año.

Considero que en el presente asunto no había justificación para apartarse de la aplicación del mencionado criterio. En consecuencia, no comparto que el Estado de Tabasco conservara la facultad para legislar sobre el registro de detenciones, con posterioridad a que el Poder Reformador lo privó de esa facultad al modificar el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, sin que pueda afirmarse que estaba en posibilidad de ejercer una atribución de la que carecía, con el argumento de que aún no se encuentra en funcionamiento u operación el Registro Nacional de Detenciones.

El análisis de regularidad constitucional, insisto, depende del contenido de la Constitución, y de su interpretación, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiterados precedentes, ese estudio no puede estar condicionado por la actuación del Poder Legislativo, y menos aún por las acciones que realice, o no, el Poder Ejecutivo, para operar lo que ya está legislado.

Máxime que, como ocurre en este caso, la reforma a la ley local se expidió no sólo con posterioridad a la modificación del artículo 73, fracción XXIII, constitucional, lo que es suficiente para declarar su invalidez, pero incluso también es posterior a la emisión de la ley nacional en esa materia, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, e incluso efectúa una remisión a un sistema de registro que fue sustituido por dicha ley nacional.

Asimismo, resulta pertinente aclarar que la entidad federativa tampoco puede seguir ejerciendo una facultad que el Poder Reformador ya asignó de manera exclusiva a la Federación, por el hecho de que aún no se ha modificado el artículo 133, fracción I, de la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas, el cual ordena que las entidades federativas deben contar con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior, porque esa disposición es previa a la reforma al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, de manera que esa habilitación legal no puede subsistir en contravención a la actual distribución competencial establecida en la propia Constitución.

Como se hizo patente en la sesión, la sentencia mayoritaria se apoya también en instrumentos internacionales y en lo resuelto por la Corte Interamericana de





Derechos Humanos, en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México,<sup>21</sup> en el cual, como medida de reparación, se analizó el registro de detenciones regulado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se abordó la existencia de registros administrativos locales. Sin embargo, lo establecido en ese ámbito sobre la exigencia de mantener actualizados esos registros y sobre la facilidad de su consulta y operación, no pueden servir de fundamento para alterar las competencias de los distintos niveles de gobierno, establecidas en la propia Constitución.

Estimo que la garantía otorgada en instrumentos internacionales y en la propia sentencia de la Corte Interamericana, no tiene como consecuencia la modificación de la distribución competencial prevista en la Constitución Federal, la cual precisamente fue establecida para lograr la operación homogénea de ese registro en todo el país y que ésta cumpla con los parámetros internacionales.

Por estas razones, considero que debieron invalidarse los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, al vulnerar lo establecido en el artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>21</sup> "iii) Adopción de un mecanismo de registro de detenidos público y accesible

"...

"242. Asimismo, la Corte observa que según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los datos contenidos en el registro pueden ser entregados a quienes soliciten información sobre una persona actualmente detenida, lo que permite que se cumpla con la finalidad de auxiliar en la defensa de los derechos de los detenidos. El Tribunal considera pertinente que se adopten las medidas para evitar que un mayor acceso público a esta información afecte el derecho a la vida privada, entre otros derechos de los detenidos.

"243. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad; y, iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro." Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.



**Voto particular** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea derivado de la acción de inconstitucionalidad 79/2019.

En sesión pública celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco.

La mayoría votó por reconocer la validez del artículo 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco,<sup>1</sup> que establecen que el Sistema de Estatal de Búsqueda de Personas de Tabasco contará con un Registro Administrativo de Detenciones. De acuerdo con la mayoría, **el Congreso Local sí está facultado para establecer un registro administrativo de detenciones**. No comparto esta conclusión, porque desde mi punto de vista **las entidades federativas no están facultadas para regular los aspectos relativos al registro de detenciones**.

### I. Fallo del Tribunal Pleno

La CNDH planteó la inconstitucionalidad de los artículos 28, fracción IV y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco porque: i) remiten a normas derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, ii) porque fueron emitidos por una autoridad incompetente.

Al respecto, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los preceptos impugnados, al considerar que, aunque ya se emitió la Ley Nacional de Registro de Detencio-

<sup>1</sup> **"Artículo 28.** El sistema estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

**"IV.** El Registro Administrativo de Detenciones."

**"Artículo 105.** En términos de lo dispuesto en el capítulo séptimo de la ley general, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

**"I.** El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



nes, conforme al artículo tercero transitorio,<sup>2</sup> los registros existentes seguirán vigentes hasta que inicie el Registro Nacional.

La mayoría determinó que si bien se reformó la Constitución General y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la finalidad de estas reformas fue la creación gradual de un registro único de detenciones para que el primero de abril de dos mil veintiuno terminen de desaparecer los registros administrativos de carácter estatal y queden plenamente comprendidos en un registro nacional de detenciones.

En términos de la reforma, quedó vigente el artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, el cual,<sup>3</sup> –según la mayoría de Ministros– faculta a los Estados para establecer un Registro Administrativo de Detenciones. Desde la perspectiva de la mayoría, en tanto no fenezcan los plazos establecidos en la ley nacional para la entrada en vigor plena del registro único, **dicho régimen puede seguir funcionando**. Así, concluyeron que los Estados mantienen su facultad para hacer referencia al Registro Administrativo en la materia hasta que no entre en vigor el Registro Nacional.

Por otra parte, este Alto Tribunal declaró la validez del **artículo 105, fracción I, pues su remisión a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no genera incertidumbre jurídica**. Ello, en virtud de que dicha ley general, en los artículos 5, fracción II, 7, fracción IX, 112, 118 y 119,<sup>4</sup> hace

<sup>2</sup> **"Tercero.** La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones."

<sup>3</sup> **"Artículo 133.** Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

<sup>4</sup> **"Artículo 5.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"II. Bases de datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas



referencia al Registro Nacional de Detenciones, por lo que se entiende que se debe atender a lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. En este sentido, la mayoría estimó que la norma no causa inseguridad jurídica puesto que existe una remisión normativa que permite tanto a las autoridades como a los gobernados entender que, para ese tema, se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

## II. Motivo del disenso

Difiero de las consideraciones de la mayoría de las Ministras y Ministros ya que, a mi parecer, el Congreso de Tabasco **no estaba facultado para regular los aspectos relativos al registro de detenciones**. Desde mi perspectiva, los Estados perdieron esa facultad cuando entró en vigor el artículo 73, fracción XXIII constitucional, el 27 de marzo de 2019, el cual **le otorgó al Congreso**

---

a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información."

**"Artículo 7.** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para: ...

**"IX.** Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

**"Artículo 112.** El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente ley."

**"Artículo 118.** Las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información se actualizarán permanentemente y serán de consulta obligatoria para garantizar la efectividad en las actividades de seguridad pública. Las bases de datos criminalísticas se conformarán de la información que aporten las instituciones de procuración de justicia y del sistema penitenciario, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas. El Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las bases de datos a que se refiere el presente artículo, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia."

**"Artículo 119.** Con independencia de lo previsto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Centro Nacional de Información determinará los datos adicionales del informe policial homologado que deberán registrarse en el Sistema Nacional de Información. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobará los lineamientos que determinen los casos en los que compartir información ponga en riesgo el curso de alguna investigación."



## de la Unión la facultad exclusiva para emitir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.<sup>5</sup>

Del dictamen de la Cámara de Senadores se advierte que la intención de la reforma constitucional fue que un solo instrumento –refiriéndose al registro nacional– concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter administrativo o penal.<sup>6</sup>

En este sentido, **el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve** el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones. Si bien es cierto que dicho registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública,<sup>7</sup> en su regulación no participan los Estados, pues la Constitución reservó esa materia al Congreso de la Unión.<sup>8</sup>

De esta manera, la regulación del registro de detenciones no es una facultad concurrente, como lo plantea la mayoría, sino que a partir **de la entrada en vigor**

<sup>5</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

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

<sup>6</sup> En efecto, en las fojas 22 y 23 del Dictamen de la Cámara de Senadores se dijo: "Se añade también a las facultades del Congreso la de expedir la ley del registro nacional de detenciones, con la idea de que un solo instrumento concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean éstas de carácter administrativo o penal."

<sup>7</sup> Ley Nacional del Registro de Detenciones

**"Artículo 4.** El registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada."

**Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

**"Artículo 5.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

**"XVII.** Sistema Nacional de Información: al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, el cual constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las bases de datos. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las instituciones de seguridad pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones."

<sup>8</sup> **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

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



**de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se estableció como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.** En ese sentido, los Congresos Estatales no están facultados para regular aspectos vinculados con ese tema.

**Así, si las normas impugnadas fueron emitidas el doce de junio de dos mil diecinueve –cuando la materia ya era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión–, éstas debieron declararse inconstitucionales por falta de competencia del Congreso de Tabasco.**

En ese mismo sentido, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,<sup>9</sup> 107/2014,<sup>10</sup> 106/2014<sup>11</sup> y 23/2016<sup>12</sup> establecimos que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo constitucional en la que se facultó al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, los Estados ya no pueden normar al respecto, **pues han dejado de tener la competencia para legislar sobre dicha materia.**

Esta conclusión no se ve refutada por el hecho de que el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones mantenga la vigencia del Registro Administrativo de Detenciones hasta que entre completamente en vigor el Registro Nacional.<sup>13</sup> A mi juicio, **lo que se mantiene es el Registro Admi-**

<sup>9</sup> Resuelta el siete de julio de dos mil quince, bajo mi ponencia.

<sup>10</sup> Resuelta el veinte de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>11</sup> Resuelta el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis bajo mi ponencia.

<sup>12</sup> Resuelta el veintiséis de junio de dos mil dieciocho bajo mi ponencia.

<sup>13</sup> **Tercero.** La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

**"En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."**

**Sexto.** En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

**"a)** Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

**"b)** Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.



**nistrativo, lo cual no implica que se tenga una facultad legislativa para regularlo.** Además, se trata de sólo un artículo transitorio previsto en una ley nacional y no en la Constitución, **por lo que no podría servir de fundamento para otorgar una competencia a los Estados que está reservada constitucionalmente a la Federación.**

Tampoco afecta a mi conclusión que el artículo 133 de la Ley General de Desaparición Forzada siga contemplando que los Estados deben contar con el Registro Administrativo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>14</sup> pues ello no debe interpretarse como una habilitación legislativa para establecer un registro homólogo local –como sostiene la mayoría de Ministros y Ministras–, sino como una reminiscencia normativa que sirvió para el funcionamiento del Registro Administrativo hasta en tanto entraba en vigor el Registro Nacional conforme al artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.<sup>15</sup>

Consecuentemente, considero que al resolver este asunto se debieron invalidar los artículos 28, fracción IV y 105, fracción I de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, por falta de competencia del Congreso Estatal para legislar en materia de registro de detenciones.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

"La Federación, las entidades federativas y los Municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del registro."

<sup>14</sup> "Artículo 133. Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

<sup>15</sup> **Régimen transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones**

"Tercero. La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

"En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



**Voto de minoría** que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea derivado de la acción de inconstitucionalidad 79/2019.

En sesión pública celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco.

Específicamente, se declaró la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas*" y "*así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte*",<sup>1</sup> ya que el legislador de Tabasco no es competente para establecer las normas supletorias que ya fueron establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por lo que esta norma vulneraba los principios de seguridad jurídica y legalidad.

A propósito de dicha invalidez, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que se surtirían efectos retroactivos en materia penal, de acuerdo con los principios generales y disposiciones en la materia, **pero sin tomar en cuenta la intervención de los operadores jurídicos.**

**No compartimos la decisión mayoritaria sobre los efectos de la sentencia, toda vez que esta determinación es contraria a nuestros precedentes en la materia.** De acuerdo con estos criterios,<sup>2</sup> en asuntos en los que la declaratoria de invalidez no conlleva una inaplicación absoluta, sino que sus efectos específicos dependen de varios factores –tales como el momento procesal en que se deben aplicar, o el tipo de actuaciones sobre las que se proyecta la norma– **debe quedar en manos de los operadores jurídicos decidir la solución aplicable a cada caso concreto**, conforme a los principios y disposiciones correspondientes en materia penal.

<sup>1</sup> **Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

<sup>2</sup> Tal y como se sostuvo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, 90/2015, 2/2016, 5/2016, entre otras.





Así lo hemos resuelto en aquellos asuntos en los que analizamos *normas procesales* o *normas emitidas por una autoridad incompetente*, en los que la declaratoria de invalidez no implicaba una inaplicación absoluta.<sup>3</sup> Éste es el caso de asuntos en los que declaramos inválidas normas penales que invadían la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer leyes generales, como la *acción de inconstitucionalidad 2/2016*,<sup>4</sup> en la cual se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal del Estado de México, al considerarlas contrarias a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos sustantivos en materia de secuestro.

En dicho asunto se precisó correctamente que la invalidez "... *surtirá efectos retroactivos al veintiocho de febrero de dos mil once, fecha en que entró en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia*,<sup>5</sup> *teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la ley general citada, especialmente los artículos segundo y quinto transitorios ...*"

En la presente acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco –el cual disponía qué leyes debían de aplicarse supletoriamente a dicha ley–, debido a que el legislador local no es competente para establecer normas supletorias que ya fueron establecidas por el legislador federal en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Así, la declaratoria de invalidez no implicaría una inaplicación absoluta e inmediata de la norma toda vez que no se invalida un tipo penal, y no podemos conocer en este momento en qué casos ni qué normas se aplicaron supletoriamente.

En ese sentido, es adecuado reconocer un margen de aplicación de las normas a los operadores jurídicos, para que estén en aptitud de evaluar y determinar la solución aplicable a cada caso sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2016, resuelta el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos.

<sup>5</sup> Énfasis añadido.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO, ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE TENGAN COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE ÉSTAS Y HAGAN INNECESARIO SU ESTUDIO.**

**III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.**

**IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A SUS REPRESENTANTES.**

**V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE AQUÉLLA, PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA O UNA VEZ QUE ELLO HA SIDO REALIZADO, DEBEN PERMITIR INCIDIR EN EL CONTENIDO MATERIAL DE LA MEDIDA LEGISLATIVA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.**

**VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS QUE REGULAN EL EJERCICIO DEL DERECHO A AQUÉLLA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR DIRECTAMENTE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, POR LO QUE EL LEGISLADOR ESTÁ OBLIGADO A**



**PREVER UNA FASE ADICIONAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA REALIZARLA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 209, QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LA REFORMA DE UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 209, QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 209, QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL QUE VINCULA AL LEGISLADOR LOCAL PARA QUE SUBSANE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DETECTADO, OBSERVANDO, COMO MÍNIMO, LOS LINEAMIENTOS RELATIVOS A LA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 209, QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

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

### SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 127/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de la localidad, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.<sup>1</sup>

### Trámite

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la "promovente") presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente:

<sup>1</sup> El artículo único del decreto señala lo siguiente: "Se reforma el artículo 12; el primer párrafo, los incisos b y c de la fracción I, del artículo 14, los incisos b y c de la fracción II, del artículo 14, el último y penúltimo párrafo (sic) del artículo 14; el artículo 15; artículo 16 y el artículo 20. Se adiciona el artículo 12 Bis; un inciso d) a la fracción I y un inciso d) a la fracción II y una fracción III al artículo 14 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, para quedar como sigue: ...".



3. En primer lugar, expuso que existió un vicio en el procedimiento legislativo, pues considera que la medida legislativa que impugna afecta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo y; sin embargo, no medió consulta para su aprobación.

4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos conceptos de invalidez dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos adicionales o modificados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena de manera individual por vulnerar el derecho a la consulta indígena.

5. Lo anterior, en los siguientes términos:

#### **A. Falta de consulta indígena**

6. Las reformas y adiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se relacionan directamente con la regulación para el ejercicio del derecho a la consulta indígena porque: a) se define legalmente la consulta indígena, b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada; c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta; d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos; e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena; y, f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.

7. Por ello, la promovente señala que la medida legislativa impacta de manera significativa la vida, entorno y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que la reforma impugnada se relaciona directamente con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias.

8. Agrega que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo debió realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para que manifestaran su conformidad con las propuestas legislativas. Sin em-



bargo, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma publicada el catorce de octubre de dos mil diecinueve a través del Decreto Número 209, se aprecia que no se llevó a cabo la consulta indígena teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y, por tanto, dicha omisión constituye una vulneración a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

### **B. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.**

9. La promovente señala que el artículo 12 Bis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo impugnado<sup>2</sup> alude a la consulta indígena como un instrumento a través del cual se somete a previa consideración de ese sector las acciones legislativas y administrativas que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Sin embargo, no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia, establecer que exista un impacto directo en los distintos ámbitos de la comunidad indígena.

10. Lo anterior porque conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos existe la necesidad de verificar si las acciones de las autoridades estatales pueden ser susceptibles de afectarles directamente y si las mismas importan un derecho significativo en sus derechos, vida y entorno, a efecto de determinar la procedencia de la consulta.

---

<sup>2</sup> "Artículo 12 Bis. La consulta indígena es el instrumento por el cual, la o el titular del Poder Ejecutivo, las instancias de la administración pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos Municipales por sí o en colaboración, por medio de los mecanismos de participación ciudadanía (sic) reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, someten a previa consideración de la población indígena, acciones legislativas y/o administrativa que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Atendiendo la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, la autoridad estatal y municipal competente en materia de atención a la población indígena, contará con un protocolo de consulta que garantice un proceso libre, sin coerción, intimidación o manipulación de ningún tipo, informada, de buena fe, sistemática y transparente, considerando sea comprensible y en el idioma del pueblo o comunidad."



11. Además, añade la promovente, el artículo 12 Bis establece que la consulta indígena se hará por medio de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, lo que tergiversa los principios que rigen la consulta.

12. Ello, porque permite a las autoridades encargadas de practicar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas optar por cumplir con ese mandato por dos vías disyuntivas, ya sea mediante los procedimientos establecidos por la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana, o bien, siguiendo aquellos que la propia comunidad reconoce de acuerdo a sus sistemas normativos. Lo anterior puede contravenir el principio de que la consulta debe ser, en todos los casos, culturalmente adecuada.

13. Por otra parte, la promovente señala que el artículo 14<sup>3</sup> prevé dos condiciones para que la consulta indígena pueda llevarse a cabo. La primera es,

<sup>3</sup> "Artículo 14. Serán objeto de consulta, a solicitud de la autoridad directamente involucrada o, a petición de cuando menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada, las medidas siguientes:

"I. En materia estatal: a) El Plan Estatal de Desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas de ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

"II. En materia municipal: a) El plan municipal de desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas a los reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

"III. En materia de desarrollo económico y social que compete al ámbito estatal y/o municipal:

"a) Los actos de autoridad relativos a proyectos comerciales públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que pretendan instalarse en el territorio de la comunidad indígena;

"b) Los actos de autoridad relativos a proyectos públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que busquen extraer materias primas y/o recursos naturales del territorio de la comunidad indígena;

"c) Los actos de autoridad relativos a proyectos privados y/o gubernamentales de infraestructura carretera, y aérea que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena; y

"d) Los actos de expropiación que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena.

"Las autoridades indígenas en las comunidades contarán con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades, para proponer al Municipio y al Estado los planes y programas de desarrollo comunitario, mismo que deberá contener las acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años.



que se solicite por una autoridad directamente involucrada y la segunda es, que la petición provenga del 2% de la población indígena directamente afectada. Lo que va en contra de los estándares nacionales e internacionales en la materia, toda vez que impone condiciones que obstaculizan el ejercicio del derecho a la consulta, pues condiciona que deba ser solicitada por los sujetos facultados por la ley.

14. Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que es deber de los gobiernos consultar a las comunidades interesadas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y no sólo a través de una solicitud.

15. Además, agrega que el artículo 14 contiene un catálogo de supuestos concretos y específicos que ameritarán una consulta indígena en la entidad. Lo que se opone al objetivo del derecho a la consulta, el cual busca garantizar la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones respecto de actos estatales que pueda significarles una posible afectación, cualquiera que estos sean, para que sus derechos no resulten perjudicados.

16. Agrega, que la disposición establece expresamente cuáles son las materias que quedan exceptuadas de la consulta previa, en contravención a los fines de dichos derechos, pues la calificación de su procedencia es casuística. Al hacerlo, el Congreso Local perdió de vista que las consultas deben llevarse a cabo cuando se trate de cuestiones susceptibles de afectar a las comunidades, sea cual sea la materia de que se trate.

17. Por otra parte, señala que los artículos 15 y 16<sup>4</sup> establecen fases o etapas para la realización de las consultas que las autoridades estatales y mu-

---

"Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local. Igualmente queda exceptuada la materia fiscal o hacendaria y presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos."

<sup>4</sup> Artículo 15. En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades





nicipales deberán seguir para practicar la consulta, lo que incluye realizar acciones o jornadas de información. La lectura conjunta de estos artículos genera confusión porque no es claro si el primero de ellos, que contiene el deber de realizar las actividades de información requeridas, detalla lo que debe ocurrir en la etapa de convocatoria o en las jornadas de información a las que alude la fracción II del artículo 16. De esa manera, no es posible afirmar si lo previsto en el artículo 15 es previo a la etapa de la convocatoria y, por tanto, a todas las etapas establecidas en el artículo 16, o bien, forma parte de algunas de éstas.

18. Por último, señala que el artículo 20<sup>5</sup> que establece las condiciones en que los resultados de la consulta serán vinculantes es inconstitucional, porque el propósito de las consultas es que se obtenga un consenso respecto de las medidas propuestas, pues no se trata de que una parte u otra imponga sus intereses por encima de la minoría o una colectividad. Por ello, cuando el legislador de Hidalgo establece que las consultas podrían tener efectos vinculantes en atención al porcentaje de participación, modifica y tergiversa su propósito, pues permite que una de las partes se imponga sobre la otra.

**19. Artículos constitucionales violados.** Los artículos constitucionales que la promovente señala como violados, son: 1o., 2o., 14 y 16 de la Constitución Federal, así como los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Orga-

---

de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación."

"Artículo 16. El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:

"I. Emisión de la convocatoria; II. Jornadas de información; III. Realización de la consulta; IV. Sistematización de los resultados; V. Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados; VI. Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y VII. Difusión de los resultados de la consulta.

"Dicho proceso será guiado por el protocolo de consulta que diseñen las instancias estatales y municipales de atención a la población indígena."

<sup>5</sup> "Artículo 20. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades estatales, municipales y/o competentes que hayan realizado la consulta, considerarán los resultados de la opinión mayoritaria que derive de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos, reformas institucionales en materia indígena o de ley, que hayan sido objeto de la misma."



nización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

20. **Admisión y trámite.**<sup>6</sup> El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 127/2019, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

21. El Ministro instructor admitió la demanda el tres de diciembre siguiente y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y requirió al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto en el que se modificaron las normas impugnadas. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.<sup>7</sup>

22. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.**<sup>8</sup> El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto Número 209, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

23. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha catorce de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el mencionado Decreto 209.

<sup>6</sup> Visible en la hoja 77 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>7</sup> Visible en la hoja 78 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>8</sup> Visible en las hojas 123 a 125 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



24. **Informe del Congreso del Estado de Hidalgo.**<sup>9</sup> El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de la presidenta de la Diputación Permanente, que la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se sustenta en la autonomía y soberanía estatal que concede la Constitución Política del Estado de Hidalgo al Poder Legislativo Local. Asimismo, señaló que la reforma obedeció a la necesidad de fortalecer el marco local en materia de derechos indígenas y de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y "omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas.". Por ello, solicita que la Suprema Corte se pronuncie a favor de la constitucionalidad de las normas combatidas por la promovente.

25. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opiniones en relación con el presente asunto.

26. **Cierre de instrucción.**<sup>10</sup> El cinco de marzo de dos mil veinte, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

### Competencia

27. 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),<sup>11</sup> de la

<sup>9</sup> Visible en las hojas 169 y 170 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>10</sup> Visible en la hoja 545 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>11</sup> "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: ...



Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>12</sup> y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

### Oportunidad

28. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

29. El Decreto Número 209 que contiene las normas impugnadas fue publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

30. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>13</sup> el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del quince de octubre al trece de noviembre de dos mil diecinueve.

---

"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."

<sup>12</sup> "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."

<sup>13</sup> "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. ..."



31. Por tanto, si la demanda se presentó el trece de noviembre del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte,<sup>14</sup> entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

### Legitimación

32. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de las normas impugnadas, y en otro aspecto impugna la operatividad del entendimiento que el Estado de Hidalgo tiene respecto a la figura de la consulta.

33. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>15</sup>

34. La representación legal del presidente de la 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 artículo 18 del reglamento interno de la misma Comisión.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Visible al reverso de la hoja 69 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>15</sup> El presidente de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

<sup>16</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

"Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está 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."



35. 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.

### **Causas de improcedencia y sobreseimiento**

36. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables. Sin embargo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Hidalgo, no hicieron valer ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la promovente.

### **Consideraciones y fundamentos**

37. La Comisión Nacional de Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto Número 209 por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.

38. En segundo lugar, expuso diversos conceptos de invalidez tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas en los artículos modificados o adicionados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo.

39. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de las normas impugnadas que, según la promovente, afectan directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo. Este concepto de invali-



dez es de estudio preferente puesto que, de resultar fundado, conllevaría a la invalidez de la totalidad del decreto impugnado.<sup>17</sup>

### Falta de consulta indígena

40. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el Decreto Número 209 se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

41. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero, y 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

42. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>18</sup> y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Resultan aplicables, por identidad de razón, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2007, Tomo XXVI, página 776, «con número de registro digital: 170881».

<sup>18</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

<sup>19</sup> Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó por mayoría de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



43. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

d) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

44. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el tra-

---

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.





bajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>20</sup>

45. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018,<sup>21</sup> este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.

46. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

47. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016; aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; así como la controversia constitucional 32/2012, fallada el 29 de mayo de 2014, aprobada por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>21</sup> Fallada el 20 de abril de 2020 por unanimidad de once votos en este punto, de 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.



ha sido realizado permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

48. Así pues, establecido lo anterior, lo procedente es analizar si en el caso concreto el legislador del Estado de Hidalgo observó este mandato constitucional.

49. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto Número 209 que reformó y adicionó disposiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

50. El Poder Legislativo del Estado de Hidalgo reformó y adicionó los artículos 12, 12 Bis, 14, 15, 16 y 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo mediante el Decreto 209. El contenido de los artículos impugnados se sintetiza a continuación, con la finalidad de determinar si procedía o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Hidalgo.

- El artículo 12 de la ley establece que las disposiciones de ese capítulo tienen como finalidad establecer los mecanismos para la consulta de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, mismas que deberán ser previas, culturalmente adecuadas, de buena fe e informadas.

- El artículo 12 Bis propone una definición de lo que debe entenderse por "consulta indígena".

- El artículo 14 establece las materias susceptibles de ser sometidas a consulta indígena, ya sea en función del ámbito de gobierno involucrado (municipal o estatal), o bien, en cuanto a la materia de desarrollo económico (y que puede involucrar a uno u otro ámbito de gobierno).



- El artículo 15 establece la obligación de que las autoridades difundan la realización inminente de una consulta por lo menos con treinta días naturales de anticipación, periodo en el cual deberán informar a la población de las ventajas y desventajas que traería consigo el tema sujeto a consulta.

- El artículo 16 establece requerimientos mínimos al proceso de consulta, que van desde la emisión de la convocatoria hasta la difusión de los resultados.

- El artículo 20 establece el carácter vinculante de la consulta si la participación alcanza un mínimo porcentual del cuarenta por ciento del total de la población indígena, tomándose en consideración, adicionalmente, la opinión mayoritaria para la elaboración de diversas políticas públicas, programas, permisos o reformas.

51. Tal como se advierte, los artículos sintetizados regulan el ejercicio del derecho a la consulta indígena, en al menos las siguientes temáticas: a) se define legalmente la consulta indígena; b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada; c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta; d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos; e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena; y, f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.

52. Como se observa, la regulación que se hace en los artículos impugnados sí es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, pues regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.

53. Por tanto, el legislador del Estado de Hidalgo estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y co-



municipalidades indígenas del Estado, aunque se trate de la regulación de la consulta en esa entidad, pues lo cierto es que esa normatividad tiene una repercusión en aquellos pueblos y comunidades.

54. Así, para este Alto Tribunal, la consulta indígena a los pueblos originarios de Hidalgo era procedente porque la actividad del Poder Legislativo Local que desembocó en el Decreto 209 versó precisamente acerca del derecho a la consulta indígena. Por lo que corresponde ahora analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanos.

55. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto Número 209, no existe evidencia alguna de que ese poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Hidalgo.

56. Lo que se corrobora con el informe que rindió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo ante esta Suprema Corte, en el que la representante del Congreso Local reconoció que no se llevó a cabo la consulta indígena, aunque argumentó que el ánimo de la Legislatura de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y "omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas."

57. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo y, además de que la propia representación del Congreso del Estado de Hidalgo reconoció explícitamente la omisión de garantizar el derecho a la consulta en su respectivo informe, esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo Local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo relativos al acceso al derecho fundamental de la consulta.



58. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, precisamente por contravenir el derecho a la consulta indígena y afroamericana prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México en agosto de mil novecientos noventa.

59. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto Número 209 por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>22</sup>

### Efectos

60. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>23</sup> la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo.

61. Asimismo, el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,<sup>24</sup> en la que se determinó:

<sup>22</sup> Ver el criterio contenido en la tesis número 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 invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital: 181398».

<sup>23</sup> "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>24</sup> Fallada en sesión pública de 20 de abril de 2020.



"48. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o., de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

"49. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"50. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

"51. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

"- **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

"- **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

"- **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las co-



munidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

"- **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

"- **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

"52. Además, este Pleno ya ha concluido en diversos precedentes sobre consulta indígena en el marco de procesos legislativos citados en párrafos previos que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada), o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las Legislaturas Locales tienen 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.

"...



"82. Este Tribunal Pleno debe verificar si la consulta a comunidades indígenas sobre las medidas legislativas se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

"83. Para ello es importante analizar el proceso de consulta a la luz de las características o principios rectores internacionalmente reconocidos y que han sido consolidados bajo una línea jurisprudencial constante por este Alto Tribunal relativos a las características ya desarrolladas en el apartado (A) de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, es trascendental que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la necesidad de que los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que permitan llevar a buen término las mismas bajo los principios rectores característicos.

"84. Es decir, por una parte, esta Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida relativa a los elementos de la consulta previa; sin embargo, es importante un pronunciamiento sobre los parámetros generales a falta de un marco regulatorio para la realización de los procesos de consulta.

"85. El informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de quince de julio de dos mil nueve, reiteró que el deber de celebrar consultas aplica siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad; la decisión se relaciona con intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios como es el caso de ciertas leyes. Además de manera contundente, el relator especial afirmó:

"42. En general las decisiones del Estado deben adoptarse mediante un proceso democrático en que los intereses del público estén debidamente representados. Los procedimientos para notificar al público en general y recibir sus observaciones refuerzan a menudo en forma apropiada los procesos democráticos representativos de adopción de decisiones del Estado. No obstante, **cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de con-**





sultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.'

"86. Igualmente, el relator especial en el referido informe dio cuenta de que, para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo debe ser en sí resultado del consenso, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de confianza de los pueblos indígenas porque éstos no son incluidos debidamente en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.

"87. Además, recomendó en su informe lo siguiente:

"65. Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Sin embargo, en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que **las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.**

"66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es



fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.

"67. No obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas.

"68. La celebración de consultas con los pueblos indígenas sobre los elementos mismos del procedimiento de consulta que habrá de emplearse no sólo ayuda a garantizar que el proceso sea eficaz, sino que, además, es una medida de fomento de confianza importante y necesaria. Se necesitan además otras medidas de fomento de la confianza.

"69. A este respecto, los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes. Por su parte, los pueblos indígenas deben trabajar, cuando se requiera, para aclarar y consolidar sus estructuras y organizaciones representativas para que puedan funcionar eficazmente en relación con los procedimientos de consultas.

"70. Los Estados deben hacer además análisis y evaluaciones apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas o administrativas propuestas y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones. Los Estados deben también procurar que los pueblos indígenas tengan la capacidad técnica adecuada y los recursos financieros suficientes para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas.'



"88. De lo referido es importante destacar que desde los organismos internacionales se ha advertido que los procesos de consulta deben ser especiales y diferenciados con la finalidad de atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas; consensar con los pueblos los elementos mismos del procedimiento de consulta; la determinación libre por parte de los pueblos indígenas de sus representantes en las deliberaciones de la consulta; tener siempre a disposición toda la información pertinente sobre las repercusiones de la medida legislativa, mucho antes de las negociaciones.

"...

"103. Este Tribunal Pleno estima que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

"104. Así, este Tribunal Pleno considera que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

"a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos con lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

"b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.



"c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

"d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

"e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.'

"...

"132. Es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previo a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al ejecutivo pues ello prácticamente anula la posibilidad de incidir en el contenido del mismo.

"133. La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.

"134. Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.

"135. En todo caso es necesario que los procesos de participación a través de la consulta previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido



realizado permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.

"136. Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero.

"137. Conforme a una reforma reciente al artículo 2o. de la Constitución Federal, el constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afrodescendientes en los siguientes términos:

"**Artículo 2o. ...**

"**A. ...**

"**B. ...**

"**C.** Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.'

"138. La exposición de motivos de la reforma al artículo 2o. constitucional señala –siguiendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)– que en México existen alrededor de 1.4 millones de afrodescendientes, de los cuales 229,514 radican en el Estado de Guerrero, lo que representa un 6.5% de la población afrodescendiente.

"139. Además, la exposición de motivos consideró 'necesaria la inclusión de la africanía mexicana a nivel constitucional, pues sentaría un precedente significativo en el orden jurídico para exigir derechos y una nueva percepción social de la conformación nacional ...'. Asimismo, el documento reconoce a los



pueblos mexicanos y afrodescendientes su participación en la conformación de la identidad nacional, sus aportes a la cultura y a la historia del país.

"140. Según el dictamen de la Cámara de Senadores, la denominación *afromexicano* debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos federal y local. La categoría de *afromexicanos* para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación afrodescendientes, jarochos, tribu de los negros mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro, *afromestizos*, *afroindígenas*, entre otras constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.

"141. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes de México saludó la reforma constitucional del artículo 2o. Sin embargo, manifestó su preocupación que las comunidades *afromexicanas* continúan siendo objeto de discriminación, de un alto grado de marginación y exclusión social. Por ello, recomendó adoptar medidas especiales necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población *afromexicana* a fin de promover su inclusión activa en la vida pública y política.

"142. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General Número 34 sobre Discriminación Racial contra Afrodescendientes destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:

"4. ...:

"a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos natu-



rales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;

"b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;

"c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;

**"d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales.'**(énfasis añadido)

"143. En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a pueblos tribales, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbre o tradiciones o por una legislación especial.

"144. La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:

"1. Estilos tradicionales de vida.

"2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.

"3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.'

"145. Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



"146. Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.

"147. Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar."

62. Por lo expuesto y fundado, 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 Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo, para 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 Hidalgo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.





**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el 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 los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán



y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de octubre de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 127/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

Ahora, **si bien comparto el sentido de la resolución**, pues considero que, efectivamente, las normas impugnadas inciden y tienen una relación directa con la forma y organización de las comunidades indígenas en tanto regulan diversos aspectos sobre la consulta indígena en el Estado de Hidalgo, por lo que ante esa situación el Poder Legislativo de dicha entidad federativa estaba obligado a prever una fase adicional en su proceso legislativo a efectos



de consultar a los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas de dicho Estado; por lo que al no haberse realizado procede declarar su inconstitucionalidad.

**No obstante me separo de los efectos** propuestos en el párrafo sesenta y uno del engrose que obligan al legislador local a realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado; pues como lo expresé en mi voto concurrente en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018 que se cita en la ejecutoria, considero que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación.

En ese sentido, si bien es cierto que en la citada acción de inconstitucionalidad 81/2018 que se toma como precedente para fijar los efectos, resuelta el veinte abril de dos mil veinte, se declaró la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Guerrero, por lo que ante la situación de inseguridad jurídica que se generaría con la declaratoria se determinó que la invalidez surtiría efectos a más tardar a los doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, de tal suerte que el Congreso podría hacer la consulta a los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas, como lo ordena la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y legislará lo correspondiente con los ajustes que se estimaran pertinentes, sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pudiera expedir una nueva ley en la que efectivamente se realizara una consulta en términos de dicha sentencia.

No menos cierto es que en el presente caso la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, no genera la incertidumbre e inseguridad jurídica que se ocasionó con la invalidez del Decreto 778 analizado en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018; razón por la que no comparto los efectos de invalidez en los términos propuestos.

Así, por las razones expresadas es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**III. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**IV. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. A PARTIR DE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL QUE SE FACULTA DE MANERA EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE ESA MATERIA, LOS ESTADOS YA NO PODRÁN HACERLO.**

**V. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. A PARTIR DE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL QUE SE FACULTA DE MANERA EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE ESA MATERIA, LOS ESTADOS SÓLO PODRÁN HACERLO PARA QUE SUS CONSTITUCIONES TENGAN CONGRUENCIA CON DICHA REFORMA.**



**VI. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. DEBE DECLARARSE LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS EMITIDAS EN ESAS MATERIAS POR LOS CONGRESOS LOCALES CON POSTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR LA REFORMA QUE TRASLADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD DE EXPEDIR LA LEGISLACIÓN ÚNICA RESPECTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VII. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. DIFERENCIAS ENTRE LAS NORMAS PROCESALES O ADJETIVAS Y LAS MATERIALES O SUSTANTIVAS.**

**VIII. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LAS DISPOSICIONES QUE ELIMINAN LA POSIBILIDAD DE APELAR EN LOS JUICIOS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, CORRESPONDEN A ESA MATERIA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIRLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA AL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**IX. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LA VIGENCIA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ CONDICIONADA A LA ENTRADA EN VIGOR DE UN NUEVO CÓDIGO ÚNICO EN EL PAÍS, POR LO QUE, EL CONGRESO LOCAL SE ENCUENTRA IMPEDIDO PARA REALIZAR CUALQUIER ADICIÓN, DEROGACIÓN, O MODIFICACIÓN A SU LEGISLACIÓN ADJETIVA EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS POR EL DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**



**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS POR EL DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE NO PRODUCE UN VACÍO NORMATIVO, TODA VEZ QUE LA LEGISLACIÓN DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA CONTINÚA VIGENTE HASTA EN TANTO ENTRE EN VIGOR LA LEGISLACIÓN ÚNICA RESPECTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 Y 891 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES REFORMADOS POR EL DECRETO 313, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de junio de dos mil veinte.

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de julio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan.



a) **Norma impugnada.** Artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 11 de junio de 2018.

b) **Autoridades emisora y promulgadora.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y convencionales que se señalan como violados.** Artículos 1o., 4o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—**Concepto de invalidez.** El presidente de la CNDH plantea un único concepto de invalidez, en el cual aduce en síntesis lo siguiente:

4. Los artículos impugnados al establecer que no procede recurso alguno en contra de diversas resoluciones, vulneran el principio de progresividad, acceso a la justicia, así como los derechos de la infancia y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad.

5. Vulneran el principio de progresividad, en virtud de que estas disposiciones, previo a su reforma, contemplaban la procedencia del recurso de apelación en contra de las diversas resoluciones cuando actualmente se prevé la improcedencia de cualquiera de los recursos ordinarios previstos en el código procesal.

6. De las intervenciones del Congreso en la modificación al artículo el diputado Enrique Franco Medina, señaló que la eliminación de la posibilidad de presentar un recurso de apelación en la resolución de los procedimientos de jurisdicción voluntaria es con la finalidad de dar celeridad a estos procedimientos, pues únicamente son resoluciones declarativas que no causan estado. Que al ser actos ajenos a juicio, procede el juicio de amparo indirecto, por tanto la eliminación reduce la carga excesiva que tiene la Sala Civil en materia de recursos verticales, permitiendo que atiendan supuestos de mayor trascendencia.



7. La Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009 sostuvo que la inexistencia de un sistema recursal es incompatible con la exigencia de justicia completa e imparcial contemplada en el artículo 17 constitucional. No obstante, al resolver la contradicción de tesis 190/2014 aclaró que el derecho a los recursos no es absoluto por lo que no todas las sentencias judiciales deben indefectiblemente ser recurribles, siempre que satisfaga los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad requeridos.

8. En el caso, la justificación del Congreso para eliminar la posibilidad de interponer recurso de apelación en los diversos procedimientos de jurisdicción voluntaria se limita a que resulta innecesario, así como para dar celeridad a los procedimientos y aligerar la carga de trabajo, sin que obste que se haya establecido alguna metodología que haga presumir que se cumplieron los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

9. Además, si bien las resoluciones tienen efectos declarativos y no constitutivos, dichos efectos repercuten en el ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas, por ejemplo el procedimiento relativo a la declaración de estado tanto de minoría de edad como de interdicción o incapacidad, la resolución trasciende a los derechos relativos a la personalidad y capacidad de la persona.

10. Particularmente, el artículo 788 relativo al procedimiento de declaración de minoridad no atiende el principio de interés superior del niño, por lo cual se estima conveniente que se prevea la posibilidad de que la decisión judicial sea susceptible de ser revisada por un tribunal superior.

11. Las justificaciones y manifestaciones del Congreso señalan que el amparo indirecto no resulta en este caso, el mecanismo idóneo para la protección de posibles errores o excesos en la resolución de los procedimientos previstos en las normas impugnadas, pues su naturaleza está encaminada a analizar y determinar la constitucionalidad de las resoluciones, derivado del control de regularidad en materia de derechos humanos y no a la legalidad.

12. Los Jueces de amparo se limitan a estudiar si un acto viola los derechos humanos de los quejosos, en cambio los tribunales de apelación reasumen la





jurisdicción y revisan la totalidad del asunto como lo haría un Juez de primera instancia. Por tanto, el juicio de amparo no hace las veces de un recurso ordinario de apelación.

13. Asimismo, las normas impugnadas trasgreden el derecho a recurrir un fallo ante un Juez o tribunal superior, reconocido en el artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana y con ello se vulnera el derecho a la adecuada defensa y tutela judicial efectiva, pues elimina la posibilidad de promover recurso de apelación, del que conozcan las Salas Civiles para todas las resoluciones derivadas de los procedimientos de jurisdicción voluntaria, implicando un retroceso en los derechos previamente reconocidos.

14. Por lo tanto, solicita que esta Suprema Corte declare la invalidez de las porciones impugnadas, de manera que sea procedente el recurso de apelación en contra de las resoluciones que se dicten en los procedimientos que regulan, con lo cual se reestablecería el derecho a recurrir de la misma manera en que estaba protegido antes de la reforma al código procesal civil.

15. Precisa que sólo solicita la invalidez de la porción normativa "no" y "alguno" en cada uno de los artículos impugnados. Asimismo, pide que se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos, conforme los artículos 41, fracción IV, y 45 de la ley reglamentaria de la materia.

16. CUARTO.—**Radicación y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de doce de julio de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 58/2018, así como turnar al Ministro Eduardo Medina Mora I., para que instruya el procedimiento.

17. Por su parte, en diverso proveído de trece de julio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad, reconoció la personalidad con que se ostenta el accionante; ordenó dar vista al Poder Legislativo que emitió la norma impugnada, al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes y enviaran los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad



federativa en el que conste su publicación; por último dio vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

18. QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.** En su informe, el Congreso del Estado de Aguascalientes señaló en síntesis lo siguiente:

19. El objeto de la iniciativa que reforman los artículos 798, 802, 815, 843, 846, párrafo tercero, 852, párrafo tercero, 853, 884 y 891 del título décimo cuarto denominado jurisdicción voluntaria del Código de Procedimientos Civiles, consiste en eliminar la posibilidad de presentar recurso de apelación en las resoluciones de los juicios de jurisdicción voluntaria, con la finalidad de dar celeridad a estos procedimientos donde no existe litis.

20. No se vulnera el principio de progresividad, así como el derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, pues el fin de la reforma es dar celeridad a los procedimientos judiciales, impidiéndose la prolongación de los plazos y eliminando trámites procesales superfluos y onerosos. Además no se pone en estado de indefensión a los promoventes de una jurisdicción voluntaria, pues la resolución puede ser revisada por un tribunal superior en el caso por un juzgado de distrito a través del amparo indirecto.

21. SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** En el respectivo informe se refiere fundamentalmente a lo siguiente:

22. En el caso en concreto el Decreto Número 313, es producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado, en la que el ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes.

23. Con relación a los actos imputados al Gobernador del Estado, es decir a la promulgación y orden de publicación del decreto, se realizó en acatamiento a los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado.

24. SÉPTIMO.—**Pedimento de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República formuló pedimento en el cual establece lo siguiente:



25. Advierte una diversa trasgresión del Decreto 313 al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, al actualizarse una invasión de esferas competenciales, por parte del legislador local, respecto de las atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, en el caso, respecto de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

26. De conformidad al régimen de tránsito de la reforma constitucional en la cual se adicionó la fracción XXX al artículo 73 constitucional, a partir de su entrada en vigor, es decir el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete al catorce de marzo de dos mil dieciocho, el Congreso de la Unión debía expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar; asimismo, dispone que la legislación federal y de las entidades federativas continuará en vigencia hasta que entre en vigor la legislación que emita el Congreso de la Unión y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea, los procedimientos y sentencias emídas con fundamento en la legislación civil y familiar de las entidades federativas se deben concluir y ejecutar conforme a las mismas.

27. Por lo anterior, es claro que a partir de la entrada en vigor de la adición al artículo 73 constitucional, las legislaturas de las entidades federativas se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia civil y familiar. Por analogía a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia adjetiva penal cita los precedentes de acción de inconstitucionalidad 12/2014, 109/2014, y 29/2015.

28. Estima necesario tener en cuenta todas las normas del Código de Procedimientos Civiles que fueron objeto del Decreto 313, al ser una reforma que buscó incorporar nuevos elementos procesales en materias de desahucio, caducidad de la instancia, ejecutiva civil, hipotecaria y apelación en juicios de jurisdicción voluntaria.

29. No pasa inadvertido que el Congreso de la Unión no ha emitido la ley única en materia procesal civil y familiar y que en términos del régimen transitorio, la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuarán en vigencia, sin embargo, tales aspectos de ninguna manera pueden interpretarse en el sentido de que los Congresos estatales aún cuentan con atribuciones legislativas en la referida ley.



30. El acto legislativo impugnado implica una violación a los artículos 16 y 73, fracción XXX, constitucional, pues fue emitido por una autoridad incompetente, en virtud de que a la fecha de su emisión ya se encontraba reservada la materia al Congreso de la Unión.

31. Por lo tanto, con independencia de los vicios de inconstitucionalidad hechos valer por la CNDH, debe declararse la invalidez constitucional de la totalidad del Decreto 313, publicado en el Periódico Oficial de Aguascalientes el once de junio de dos mil dieciocho.

32. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes, el pedimento del procurador y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, el expediente se puso en estado de resolución en auto de uno de octubre de dos mil dieciocho.

33. Mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó que el asunto fuera returnado a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

#### CONSIDERANDO:

34. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal;<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> toda vez que se plantea la posible

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... . II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas."

<sup>2</sup> "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; ...".



contradicción entre diversos artículos reformados al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de la acción fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

36. El escrito por el que se promueve la presente acción de inconstitucionalidad fue depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día once de julio de dos mil dieciocho.<sup>3</sup>

37. El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>4</sup> dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

38. Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar 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 ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial.

39. Los artículos impugnados del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, fueron publicados mediante el Decreto Número 313 en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, **el día once de junio de dos mil dieciocho**, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Como consta al reverso de la foja 27 del expediente.

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> Agregado a foja trescientos setenta del expediente.



por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, **el plazo para promover la presente acción, transcurrió del martes doce de junio al miércoles once de julio de dos mil dieciocho.**

40. Bajo ese contexto, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad, **el once de julio de dos mil dieciocho**, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

41. TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para su ejercicio.

42. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>6</sup> las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

43. En el caso, suscribe la acción de inconstitucionalidad, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuestión que acredita con la copia certificada de su nombramiento;<sup>7</sup> funcionario que cuenta con facultades para representar a la CNDH y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno.

44. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede ejercer la acción de inconstitucionalidad contra

<sup>6</sup> "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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."

<sup>7</sup> A foja 28 del expediente.



leyes expedidas por las legislaturas locales por considerar que vulneran derechos humanos, como sucede en el caso que nos ocupa en donde la Comisión aduce la violación a los artículos 1, 4, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

45. Así, dicho organismo está legitimado para promover acción de inconstitucionalidad, respecto de leyes federales, de las entidades federativas y tratados internacionales en que considere, existe vulneración a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

46. Por lo anterior, se concluye que el presidente de la CNDH cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

47. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hacen valer causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierte alguna otra de oficio por este Tribunal Pleno.

48. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Resulta innecesario pronunciarse sobre el concepto de invalidez planteado en la demanda inicial, ya que en términos de lo previsto en el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> así como de la jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.),<sup>9</sup> este Tribunal Pleno advierte que en el presente asunto existe un vicio de inconstitucionalidad de estudio preferente, consistente en la invasión a la esfera de competencias del Congreso de la Unión

<sup>8</sup> 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."

<sup>9</sup> Jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 42/2013 (10a.), "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.**", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356, registro digital: 2005220.



respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, que invalida las normas impugnadas.

49. Esto es así porque del marco constitucional que rige la regulación de la materia procesal civil y familiar en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte que resulta contrario al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal por tratarse de un tema respecto del cual únicamente puede legislar el Congreso de la Unión, lo que conlleva a declarar la invalidez de los preceptos impugnados.

50. El artículo 73, fracción XXX, constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

51. El precepto transcrito se introdujo a la Constitución mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, en la que se estableció que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, que regirá en toda la República excluyendo de esta forma la facultad de los Estados para legislar sobre este tema.

52. Esta reforma, derivó de dos iniciativas propuestas por el Ejecutivo Federal sobre las que se abordaron temas en relación a la justicia cotidiana dentro del ámbito de la materia del derecho de acceso a la justicia, las cuales tuvieron como fin elevar a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto, pues se identificó que un problema en la impartición de justicia era la excesiva formalidad prevista en la legislación y la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ver actos legislativos relativos a la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el quince de septiembre de dos mil diecisiete.





53. Por su parte, en el Dictamen de la Cámara de Senadores (origen) se expresa que **"la dispersión de la legislación procedimental se identifica -correctamente- como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia"**.

54. Como solución a este problema, en el dictamen se señala que ante la multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas no es la primera vez que el Poder Legislativo opta por su homologación. Anteriormente, lo hizo en el ámbito laboral y más recientemente en el penal con la reforma al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional,<sup>11</sup> mediante la que se reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal.

55. En ese sentido, la cámara de origen consideró que de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal **"la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares"**.

56. En la misma lógica, en el Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora) se reiteró que la propuesta del Ejecutivo Federal **"tuvo como propósito establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país"**. Enfatizando que **"esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia"**.

57. De lo antes expuesto se advierte que la reforma constitucional de referencia obedeció a la necesidad de establecer una misma base regulatoria

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de octubre de dos mil trece.



que fijara los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país, sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, que sí permanecerían como materia reservada a aquéllas.

58. Finalmente, la reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes quince de septiembre de dos mil diecisiete en los siguientes términos:

"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).

"Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 16; y se adicionan un párrafo tercero, recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo al artículo 17; y la fracción XXX, recorriéndose en su orden la actual XXX para quedar como XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"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. ...

"I. a XXIX-Z. ...



"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar;

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

"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.

"Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"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.

"Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con



fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."(Énfasis añadido).

59. De esta transcripción, se desprende que la reforma entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete; que a partir de ese momento las legislaturas locales debían adecuar su legislación en un plazo de ciento ochenta días al decreto publicado; que el Congreso de la Unión debía expedir en ese plazo la legislación única en materia procesal civil y familiar a que hace referencia la nueva fracción XXX al artículo 73, precisando que en tanto no entre en vigor el nuevo código único, continuarán vigentes los de la Federación y las entidades federativas; y que aquellos procedimientos iniciados y sentencias fundamentadas con estas legislaciones deberán concluirse y ejecutarse conforme a las mismas.

60. De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

61. Consecuentemente, los treinta y tres códigos existentes en materia adjetiva civil y familiar,<sup>12</sup> a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, adquirieron una vigencia determinada para el proceso de transición de ser una legislación con ámbito espacial de validez local a federal. Lo que significa que los Estados dejaron de tener competencia para regular esta materia con la salvedad, por mandato constitucional, de legislar para que sus Constituciones tengan congruencia con la reforma.

62. Como se dijo durante los procesos legislativos, no es la primera vez que la legislación en materia de competencia estatal se traslada a la Federación, como fue el caso de la reforma al inciso c) de la fracción XXI del artículo

<sup>12</sup> Correspondientes a los 32 códigos de las entidades federativas del país y 1 federal.



73 de la Constitución que prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal.

63. Respecto de este tema este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015<sup>13</sup> sostuvo que:

"Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

"En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

"...

"[C]on motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha."

64. Es necesario destacar que los criterios emitidos en la citada acción de inconstitucionalidad resultan aplicables al caso que nos ocupa por existir una similitud en la cuestión planteada. Es decir, se observa una intención clara del Constituyente Permanente para reformar la Constitución con el propósito de unificar las normas procesales en los ámbitos penal, civil y familiar para mejorar la impartición de justicia, razón por la que se decide trasladar al

<sup>13</sup> En la sesión de fecha diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.



Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir la legislación procedimental única en las materias antes señaladas.

65. Con lo que, a partir de la entrada en vigor de las respectivas reformas se excluye la concurrencia de los Estados para regular al respecto y su ámbito de acción se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a esa fecha, en tanto se emita la legislación única por parte del Congreso de la Unión. Lo que significa que las entidades federativas tampoco conservan la facultad para reformar la normativa local vigente de forma transitoria, incluso a pesar de que la legislación única aún no haya sido emitida por el legislador federal.

66. En consecuencia, será procedente declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar emitidas por los congresos locales de las entidades federativas con posterioridad al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que traslada al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en dicha materia.

67. Cabe precisar que el derecho procesal ha sido entendido como el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto las condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben realizar los actos por los que se constituye, desarrolla y termina el proceso; así como la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en los mismos.<sup>14</sup>

68. Las normas procesales o adjetivas comprenden a las disposiciones que prescriben las condiciones y los procedimientos para la creación y aplicación de las normas sustantivas y regulan los procesos jurisdiccionales; a diferencia de las normas materiales o sustantivas que establecen derechos y obligaciones, facultades y deberes para las personas y que normalmente prevén las sanciones ante su incumplimiento.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ovalle Favela, José, 2001, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México, página 48.

<sup>15</sup> *Ibidem*, páginas 36, 38 y 48.



69. El Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes regula los procesos jurisdiccionales para la solución de litigios en materia civil, aunque no sólo dispone procesos para resolver controversias, ya que también establece procedimientos de jurisdicción voluntaria, por lo que establece normas instrumentales necesarias para la efectiva realización del derecho sustantivo.

70. Ahora bien, en el caso del Decreto 313, publicado el once de junio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, se reformó lo siguiente:

"Artículo único. Se reforma la denominación del título octavo 'suspensión, interrupción y sobreseimiento del proceso' y de su capítulo III 'sobreseimiento', para pasar a ser respectivamente título octavo 'suspensión, interrupción, sobreseimiento y caducidad del proceso'; los artículos 547; 554; 556; 561; 562; 567; 569; 798; 802; 815; 843; el tercer párrafo del artículo 846; el tercer párrafo de artículo 852; y los artículos 853, 884 y 891. así como se adicionan un capítulo IV 'caducidad' al ahora título octavo 'suspensión, interrupción, sobreseimiento y caducidad del proceso, que se integra con los artículo 392 bis y 392 ter que también se adicionan; y un tercer y cuarto párrafos al artículo 557 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes ...".

71. De la transcripción se desprende que la reforma consistió en modificaciones al instrumento adjetivo en materia civil y familiar de Aguascalientes, acto legislativo que como se reitera resulta contrario a la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal, dado que los artículos están inmersos en un Código de Procedimientos Civiles, que es la norma adjetiva del derecho civil de esa entidad federativa y en consecuencia del familiar al ser una rama de éste.

72. No obstante, se estima pertinente citar el texto de los artículos impugnados y que fueron reformados por el Decreto 313 a fin de estar en la posibilidad de corroborar su naturaleza:

"Artículo 798. Si a la petición de declaración de minoridad se acompaña la certificación del Registro Civil, se hará la declaración de plano. En caso contrario,



se citará a una audiencia que se verificará dentro del tercer día, a la que concurrirá el menor, si fuere posible, y el Ministerio Público; en ella, por las certificaciones del Registro Civil si hasta ese momento se presentaron, por el aspecto del menor y a falta de aquéllas o de la presencia de éste, por medio de información de testigos o peritos se hará o denegará la declaración correspondiente. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 802. Dictadas las providencias que establece el artículo anterior y previo nuevo reconocimiento del presunto incapacitado, que deberá practicarse como se dispone en el artículo 800 dentro de un término que en ningún caso se excederá de cuarenta días, el Juez citará a junta, en la cual si estuvieren conformes el tutor y el Ministerio Público, dictará su resolución declarando o no el estado de interdicción, según el sentido en que hayan emitido su dictamen la mayoría de los peritos. Si hubiere oposición, se substanciará el respectivo juicio entre el que pide la interdicción y el opositor u opositores. En el juicio será oído el presunto incapacitado si lo pidiere y durante la tramitación subsistirán las medidas decretadas conforme al artículo 801. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 815. Si sobre el nombramiento de un tutor se empeñare cuestión, se substanciará ésta en la vía incidental y en el pleito que se siga representará al menor, un tutor interino que el Juez nombrará para este sólo efecto. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 843. Cuando del examen de la cuenta resulten motivos graves para sospechar dolo o fraude del tutor, el Juez dará vista al Ministerio Público para que promueva desde luego, la separación del tutor, que se seguirá en vía incidental; el curador también podrá promover la separación; desde las primeras diligencias puede el Juez, si lo estima necesario, nombrar un tutor interino sin perjuicio de proceder a la instrucción de la respectiva causa. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 846. ...

" ...





"La solicitud del tutor se substanciará en forma de incidente con el curador y el Ministerio Público. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 852. ...

"...

Contra la resolución que conceda o niegue la autorización solicitada, no procederá recurso alguno."

"Artículo 853. Para recibir dinero prestado en nombre del menor o incapacitado, necesita el tutor la autorización judicial, que sólo podrá concederse con audiencia del curador. Contra la resolución que conceda o niegue la autorización, no procederá recurso alguno."

"Artículo 884. Si hubiere oposición y se fundare en título debidamente registrado con anterioridad, sin más trámite el Juez declarará sin lugar la información. Contra esta resolución y la que declare acreditados o no los hechos, no procederá recurso alguno."

"Artículo 891. Se tramitarán como está prevenido para los incidentes, oyendo precisamente a los interesados con derecho a oponerse y al Ministerio Público, las autorizaciones o dispensas a que se refieren los artículos 145, 148, 153 último párrafo, 156, 159, 167, 169, 170, 171, 184, 216, 217 y 231 del Código Civil. Contra la resolución final que se dicte en estos casos, no procederá recurso alguno."

73. Ahora bien, de la transcripción anterior se advierte que los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 consistió en la eliminación de la posibilidad de apelar en los juicios de jurisdicción voluntaria en ellos regulados. Es decir, establecer la improcedencia de cualquiera de los recursos ordinarios previstos en el código procesal.

74. Por ende, se estima que esas las disposiciones reformadas por el Decreto 313 no sólo son formalmente procesales por estar contenidas en el Código de Procedimientos Civiles estatal, sino que también ostentan dicha



naturaleza por su contenido material porque limita la posibilidad de recurrir diversos actos y resoluciones. Razón por la cual, los preceptos impugnados devienen inconstitucionales, ya que, a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, se privó a las legislaturas locales la atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 constitucional, por lo que es procedente declarar su invalidez.

75. La vigencia del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes está condicionada a la entrada en vigor de un nuevo Código Único en el país, por lo que su aplicación se restringe a la interpretación de éste en los términos en los que se encontraba hasta antes de la reforma constitucional que se ha venido estudiando en la presente resolución. En ese sentido, el Congreso Local se encuentra vedado de hacer cualquier adición, derogación, modificación a su legislación adjetiva en materia civil y familiar.

76. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que, en el régimen transitorio de la reforma al artículo 73 constitucional, se dispuso que el Congreso de la Unión contaba con ciento ochenta días para emitir la nueva legislación única en materia procesal civil y familiar y que a la fecha aún no se cuenta con dicho ordenamiento jurídico. Por lo tanto, son las legislaciones en materias procesal civil y familiar de las entidades federativas y la Federación las que se encuentran vigentes en este momento.

77. Sin embargo, lo anterior de ninguna manera debe de interpretarse como que los Congresos Locales tienen la facultad de reformar dichas normas adjetivas, pues la nueva reserva legislativa para el Congreso de la Unión, existe aún y cuando todavía no se encuentre en la vida jurídica del país la legislación única que refiere la fracción XXX, del citado artículo constitucional. Máxime que el quinto transitorio establece expresamente que los códigos existentes continuarán vigentes hasta en tanto no exista esta nueva única legislación.

78. Robustece lo anterior el hecho de que se le haya ordenado a las legislaturas locales cambiar sus constituciones en un plazo de ciento ochenta días para adecuarlas a la nueva reforma, sin que pase desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Estado de Aguascalientes no ha atendido dicho mandato constitucional.



79. Similares consideraciones sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 144/2017 y 37/2018, resueltas en sesiones de once y doce de noviembre de dos mil diecinueve, respectivamente.

80. Por los razonamientos expuestos, con independencia de los vicios de inconstitucionalidad hechos valer en la demanda de la que deriva este asunto, se impone declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884, y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho, al resultar violatorios de lo previsto en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, ya que se refiere a una materia cuya regulación se encuentra reservada en forma exclusiva al Congreso de la Unión.

81. Asimismo, se hace notar que el estudio de la presente resolución coincide con los argumentos formulados por el procurador general de la República.

82. SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>16</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

83. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884, y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante

<sup>16</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

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



Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho, surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos del presente fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes.

84. Por último, conviene precisar que con la invalidez decretada no se produce un vacío normativo en la codificación procesal civil del Estado de Aguascalientes, toda vez que en términos del artículo Quinto transitorio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, "**La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional...**"; lo cual significa que, en este caso, los operadores jurídicos habrán de aplicar en estos términos las normas vigentes al día siguiente de la fecha de la publicación de la reforma constitucional, es decir, el dieciséis siguiente, que fue cuando entró en vigor.

85. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884, y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, en los términos precisados en el considerando sexto de este fallo.

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

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



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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 2a) precisar que la invalidez decretada no produce un vacío normativo en la codificación procesal civil del Estado de Aguascalientes, en términos del



artículo transitorio quinto de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete – "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional" –. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2b) precisar que los operadores jurídicos habrán de aplicar las normas vigentes a la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, es decir, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, 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 (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL CONCEPTO DE "ANTECEDENTES PENALES", EN UN SENTIDO AMPLIO, SE REFIERE A LOS REGISTROS QUE EFECTÚA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON EL PROPÓSITO DE LLEVAR UN CONTROL DE LOS PROCESOS QUE SE INSTRUYEN CONTRA LAS PERSONAS Y, EN SU CASO, DE LAS CONDENAS RECAÍDAS A LOS SENTENCIADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO TENER ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES COMO REQUISITO PARA OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS OPERADORES DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA VULNERA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO TENER ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES COMO REQUISITO PARA OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE ORGANISMOS DESCENTRA-**



**LIZADOS OPERADORES DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA INTRODUCE UNA EXIGENCIA DE ORDEN MORAL QUE NO GUARDA UNA RELACIÓN OBJETIVA CON LA NATURALEZA DE DICHO CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO TENER ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).**

**VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES PARA OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS OPERADORES DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA, SIN PRECISAR SI SE REFIERE A LA EXISTENCIA DE SENTENCIAS FIRMES O TAN SÓLO A QUE EXISTA SUJECCIÓN A UN PROCESO PENAL EN CURSO, CONSTITUYE UNA CONFIGURACIÓN NORMATIVA SOBREINCLUSIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO TENER ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO TENER ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ENERO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintisiete de enero de dos mil veinte.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad **86/2018**.





## I. Trámite

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el quince de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la porción que dice: "**no tener antecedentes penales**", *adicionado* mediante el Decreto Número 250, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión actora sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora es inválido en la porción que establece: "*no tener antecedentes penales*", porque transgrede el principio constitucional de reinserción social, y vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como de trabajo y de acceso a ocupar un empleo dentro del servicio público. Lo anterior, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar el cargo de *director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable* en los Municipios de la referida entidad federativa.

3. La Comisión actora hace valer, en esencia, los siguientes argumentos:

**1) La norma controvertida vulnera el derecho de igualdad y no discriminación protegido en el artículo 1o. constitucional.** Esto, porque al impedir acceder al cargo en el servicio público en ella referido, a todas aquellas personas que compurgaron una pena con motivo de la comisión de delito, establece un trato diferenciado excluyente de un sector de la población, que no está justificado en función del acceso al empleo.

<sup>1</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, firmado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, expedida por el notario público 153 del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.



Por otra parte, afirma que la disposición normativa genera una práctica discriminatoria prohibida por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la categoría sospechosa de condición social, sin tomar en cuenta que el haber sido sujeto de un proceso penal y del cumplimiento de una pena, es una situación que forma parte de la vida privada de la persona en relación con su pasado y su proyección social; por lo que, al excluirla de la posibilidad de acceder al referido cargo en el servicio público por tener antecedentes penales, ello se traduce en una estigmatización de la persona, posicionándola en un estado de vulnerabilidad ante el escrutinio social y obstaculizando sus opciones de vida.

Al respecto, la accionante propone la realización de un *escrutinio estricto* de la porción normativa, bajo las directrices que estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, a efecto de verificar si la medida legislativa tiene un contenido prohibido de discriminación; esto, bajo los parámetros de: (i) Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa; (ii) Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y (iii) Ser lo menos restrictiva posible.

De ese ejercicio, la accionante sostiene que la norma impugnada no cumple con ninguno de los parámetros referidos, pues las funciones de dirección de los organismos encargados de suministrar agua potable no justifican una restricción como la que se impone; no puede identificarse una finalidad constitucional imperiosa en la exclusión de personas con antecedentes penales para realizar ese empleo; y no puede afirmarse que la restricción se encuentre conectada con el logro de algún objetivo constitucional, de manera que no resiste un examen de proporcionalidad y razonabilidad. No necesariamente una persona que ha cometido un delito por el que haya sido condenada a una pena, le queda vedado el ejercicio de un cargo en el servicio público.

Por el contrario, la disposición es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para el acceso al citado cargo público dentro de la mencionada entidad federativa, obstaculizando el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.



**2) La porción normativa impugnada vulnera el principio de reinserción social contenido en el artículo 18 constitucional.** Señala que derivado de la reforma a dicho precepto de la Constitución Federal, de dieciocho de junio de dos mil ocho, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a la misma; esto, tal como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala en la jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), de rubro (sic): "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Por tanto, la norma impugnada colisiona y es incompatible con el objetivo del sistema penitenciario consistente en lograr que la persona que ha delinquido, se reincorpore plenamente en la sociedad una vez compurgada la pena impuesta; deja de lado el hecho de que una vez que la persona obtiene su libertad, es apta para reinsertarse en la sociedad pues ha saldado con ésta la consecuencia de la conducta lesiva; de ahí que la norma controvertida contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan compurgado una pena.

En este punto, la Comisión actora cita su documento titulado: "*Pronunciamiento sobre antecedentes penales*", realizado en el año 2016,<sup>2</sup> en el que aduce haber señalado lo siguiente:

- *Es necesario considerar que los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.*

- *Debe privilegiarse el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras*

<sup>2</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf)



*haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.*

Asimismo, hace referencia al pronunciamiento de la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" o Reglas Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, donde se sugiere lo siguiente:

*- Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.<sup>3</sup>*

*- En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.<sup>4</sup>*

Sostiene que se debe garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, pues es fundamental que la sociedad brinde a las personas que han cumplido una pena, la oportunidad de reintegrarse a ella de manera plena, lo que incluye permitirles acceder al ejercicio de un cargo público.

**3) El requisito vulnera el derecho a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público, protegidos por los artículos 5o. y 35, fracción VI, constitucionales.** Esto, porque la norma impide que la persona con antecedentes penales se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos a los

<sup>3</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>4</sup> *Ibidem*, regla número 90.



que pueda acceder; y concretamente le impide aspirar a poder ser nombrado para desempeñar funciones públicas en el gobierno municipal asumiendo el cargo de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios de Sonora, sin que la imposibilidad tenga una justificación válida, incluso, ni siquiera en función del tipo de trabajo a desempeñar.

4) En *un matiz distinto* a los argumentos anteriores, la Comisión actora también hace planteamientos que se aprecian como subsidiarios o complementarios a los antes precisados, en los que refiere que la vulneración al principio o derecho a la reinserción social, así como a los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público, se actualiza porque la norma, al exigir como requisito para acceder al puesto de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios de Sonora, impone una prohibición o restricción *absoluta y desproporcional* para desempeñar dicho cargo, *sin distinguir entre el tipo de delito cometido (intencional o no), el tipo de pena impuesta (privativa de la libertad o no), ni el tiempo de la pena, sino que impone el requisito a todo el que tenga un antecedente penal.*

En este sentido, la Comisión sostiene que si bien el requisito de no contar con antecedentes penales pudiere ser exigible en diversos cargos, empleos o comisiones relacionadas con el servicio público, es necesario que dicho requisito atienda a las especificidades del trabajo a realizar y no constituya un requerimiento genérico. Para que la restricción pudiera estar justificada, debe ser razonable, por corresponder a la naturaleza de las funciones propias del empleo.

Al respecto, la Comisión evidencia como el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a un cargo público, inclusive de elección popular, no puede ser genérico para todo aquel que hubiere compurgado una pena, pues en la propia Constitución Política del Estado de Sonora está acotado a determinados puestos y a que se trate de delitos dolosos, en algunos casos, además, a que la pena compurgada haya sido privativa de la libertad mayor a un año; así se advierte del siguiente cuadro:



### Constitución Política del Estado de Sonora

Diputado propietario o suplente	<p>"<b>Artículo 33.</b> Para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere:</p> <p>...</p> <p>IX. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. ..."</p>
Gobernador	<p>"<b>Artículo 70.</b> Para ser gobernador del Estado se requiere: ...</p> <p>VII. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. ..."</p>
Presidente municipal síndico o regidor	<p>"<b>Artículo 132.</b> Para ser presidente municipal, síndico o regidor de un Ayuntamiento, se requiere: ...</p> <p>IV. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito; ..."</p>
Agente del Ministerio Público	<p>"<b>Artículo 105.</b> Para ser agente del Ministerio Público, se requiere: ...</p> <p>II. Acreditar que ha observado buena conducta y <b>no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de delitos intencionales.</b> ..."</p>
Consejero del Poder Judicial del Estado	<p>"<b>Artículo 120.</b> El Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora funcionará en Pleno y se integrará hasta por los siguientes siete consejeros:</p> <p>...</p> <p>VI. ...</p> <p>Los Consejeros a que se refieren las fracciones III y VI de este artículo debe-</p>



	<p>rán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente mínimo siete años previos a la designación, asimismo contar con un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación <b>y no haber sido condenados por delito intencional</b> y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el caso del consejero designado por el Supremo Tribunal de Justicia, deberá además gozar de reconocimiento en el ámbito judicial y tener en el desempeño de su cargo por lo menos dos años con anterioridad a la designación. ..."</p>
<p>Juez de Primera Instancia</p>	<p>"<b>Artículo 126.</b> Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación <b>y no haber sido condenado por delito intencional</b> con sanción privativa de libertad mayor de un año."</p>
<p>Juez Local</p>	<p>"<b>Artículo 127.</b> Para ser Juez Local se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación, <b>no haber sido condenado por delito intencional</b> con sanción privativa de libertad mayor de un año y tener la competencia necesaria para el desempeño del cargo, a juicio del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. ..."</p>

Concluye reiterando que la porción normativa impugnada se aleja de los fines de la reinserción social, resulta discriminatoria y estigmatizante, y afecta colateralmente el derecho al trabajo, así como el derecho a ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, por lo que debe declararse su invalidez.



4. TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 86/2018 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>5</sup>

5. CUARTO.—**Admisión y requerimientos.** Por auto de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho,<sup>6</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes, se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y al segundo, para que enviara un ejemplar del Boletín Oficial del Estado de Sonora correspondiente al trece de septiembre de dos mil dieciocho en el que se publicó el Decreto Número 250 que reformó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; también se dio vista a la Procuraduría General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia; sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.

6. QUINTO.—**Informes de los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora.** Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho,<sup>7</sup> se tuvo a la directora general de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica, así como al presidente de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de Sonora, rindiendo su informe, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora, respectivamente; el titular del Ejecutivo Estatal acompañó a su informe un ejemplar del Boletín Oficial del Estado en el que se publicó el Decreto por el que se expidió la norma impugnada.

En sus respectivos informes expusieron, en síntesis, lo siguiente:

#### **Poder Ejecutivo:**

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 86/2018, foja 33.

<sup>6</sup> Ídem, fojas 34 a 36.

<sup>7</sup> Ídem, foja 208 y 209.





- Se actualiza la causa de improcedencia derivada de los artículos 65 y 19, fracción VIII, en relación con los numerales 10, fracción I y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, por *falta de legitimación procesal* de la accionante, por lo que debe sobreseerse la acción en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley reglamentaria referida. Ello, porque se impugna una ley emitida por el Poder Legislativo Estatal; es decir, una ley local, motivo por el cual, el organismo facultado para impugnarla es el equivalente estatal de la Comisión promovente.

- En su caso, se debe declarar infundada la acción de inconstitucionalidad, porque el Poder Ejecutivo se ajustó a las disposiciones aplicables al promulgar la norma general cuya invalidez se reclama, conforme a las facultades que le conciernen. La Comisión promovente no impugna la norma con base en actos atribuidos al Poder Ejecutivo, ya que no se plantea su inconstitucionalidad formal; es decir, no existe planteamiento alguno en el sentido de que se inobservaron los ordenamientos jurídicos aplicables a la creación de las normas, ni sostiene que su promulgación o publicación haya sido ilegal.

- La norma impugnada no es inconstitucional; esto, porque al establecer los diversos requisitos para acceder a ocupar un cargo en el servicio público relativo a la operación del agua potable en la entidad, cuyo suministro constituye un derecho humano, se cumple con la finalidad del Estado de garantizar que dicho servicio se preste en las mejores condiciones y beneficios a la sociedad, a través de implementar mecanismos para asegurar ese servicio como es *la elección y nombramiento de las personas que serán responsables del mismo*, en lo cual, por ser una cuestión de interés general, es una potestad estatal establecer los requisitos para acceder al cargo, pues al Estado corresponde imponer las condiciones necesarias de ineludible cumplimiento para satisfacer los servicios a la sociedad, generando certidumbre a los particulares interesados, ya que el Estado tiene una posición de garante de los intereses colectivos que se puedan ver afectados.

De modo que con ello no se vulnera la libertad de trabajo, el derecho a la igualdad o la garantía a no ser discriminado, pues en la elección de las personas que operarán un servicio público, no sólo cuenta la voluntad del particular



que quiere desempeñar un cargo en la administración pública, sino la potestad del Estado de imponer requisitos para acceder a ese tipo de empleo y asegurar que la prestación del servicio no desatienda el deber de tutela que le corresponde al Estado.

Sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, al imponer como requisito para ocupar el cargo allí referido, no tener antecedentes penales, recoge una medida idónea y razonable que supera un test de escrutinio estricto, pues tiene un fin constitucionalmente válido como es garantizar el derecho humano al agua protegido por el artículo 4o. constitucional, y la medida es conducente para obtener el fin perseguido, pues con ella se dota de certeza y de un mínimo de confiabilidad a los usuarios, de que los recursos humanos, materiales y económicos destinados a garantizar este derecho son los óptimos y *que las personas a cargo de operar el servicio no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictuosas contrarias a la seguridad pública*, sino que sean personas de probada solidez moral, que gocen de buena reputación, para la eficiencia, salud presupuestal y transparencia del organismo (entre otras muchas manifestaciones); por lo que resulta una medida idónea, proporcional y de mínima afectación.

- La norma impugnada no contraviene la reinserción social de los individuos con antecedentes penales, ya que protege el derecho a dar y contar con servicios públicos de calidad, al establecer las bases para quien quiera postularse a los puestos a que hace referencia el citado numeral; pero no le impide desempeñarse en otras áreas laborales.

- Añade que, aunque la norma no especifique el tipo de delitos y de pena compurgada, es claro que se refiere a delitos que impidan o restrinjan el quehacer inherente al cargo de que se trata, que impliquen la pérdida de confianza en el manejo de los recursos.

### **Poder Legislativo:**

- Señaló que es cierto el acto que se reclama al Congreso del Estado de Sonora respecto a la discusión y aprobación del artículo 108, fracción VI, se-



gundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de dicha entidad. No hizo manifestaciones.

SEXTO.—**Alegatos.** Mediante auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve,<sup>8</sup> se tuvieron por expresados los alegatos que hizo valer la Comisión accionante; y por acuerdo de uno de agosto de ese mismo año se tuvieron por formulados los del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; sin que la Procuraduría General de la República (hoy fiscalía) formulara alguno.

8. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de uno de agosto de dos mil diecinueve se ordenó el cierre de la instrucción.<sup>9</sup>

## II. Consideraciones

9. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> toda vez que se plantea la invalidez del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la porción

<sup>8</sup> Ídem, fojas 325 y 326.

<sup>9</sup> Tomo II de la acción de inconstitucionalidad 86/2018, foja 1008.

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

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

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

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

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia 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; ..."



normativa que establece: "*no tener antecedentes penales*", adicionado por Decreto Número 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

10. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>11</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

11. El artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, se expidió mediante Decreto Número 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del **catorce de septiembre** de dos mil dieciocho al **trece de octubre** de la referida anualidad.

12. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada *el quince de octubre del dos mil dieciocho* en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda (sábado trece de octubre de dos mil dieciocho), de conformidad con el referido artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudo presentarse el día hábil siguiente, de manera que resulta oportuna.

13. TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el numeral 18 del Reglamento Interno de esa Comisión,<sup>12</sup> su presidente es el órga-

<sup>11</sup> **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. ..."

<sup>12</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:



no ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que México sea Parte.

14. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su entonces presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora), aduciéndose que dicha porción es violatoria de derechos humanos; por tanto, se formuló por la parte legitimada para ello.

15. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista por los artículos 65<sup>13</sup> y 19, fracción VIII,<sup>14</sup> en relación con los numerales 10, fracción I<sup>15</sup> y 59,<sup>16</sup> todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

"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."

<sup>13</sup> "**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."

<sup>14</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>15</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

<sup>16</sup> "**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."



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, *por falta de legitimación procesal de la accionante*, por lo que debe sobreseerse la acción en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley reglamentaria referida.

16. Ello, porque se impugna una ley emitida por el Poder Legislativo Estatal; es decir, una ley local, motivo por el cual, el organismo facultado para impugnarla es el equivalente estatal de la Comisión promovente.

17. No se actualiza la causa de improcedencia; como se precisó en el considerando anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, es un órgano constitucional legitimado procesalmente para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, según lo dispuesto en forma expresa por el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el precepto 18 del reglamento interno de esa Comisión, ya que su presidente, como su representante legal, tienen facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de **leyes locales** emitidas por los Poderes Legislativos de los Estados de la República.

18. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.

19. QUINTO.—**Estudio.** Algunos de los argumentos que formula la accionante son **fundados**, y suficientes para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.

20. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que establece como requisito para acceder al cargo de director general del Organismo Descentralizado de Agua Potable en los Municipios de la referida entidad: "*no tener antecedentes penales*".

21. Como se precisó en la síntesis de conceptos de invalidez hecha en el apartado anterior, la actora sostiene como uno de sus argumentos torales, que



la porción normativa referida vulnera **el derecho de igualdad**, protegido por el artículo 1o. constitucional, porque establece un trato diferenciado entre los aspirantes a obtener el puesto de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios del Estado de Sonora, en tanto excluye de la posibilidad de ocupar dicho cargo a todos aquellos interesados que, cumpliendo con los demás requisitos para ello, tengan antecedentes penales, y tal exclusión no tiene una justificación válida, en razón del trabajo a desempeñar.

22. La argumentación anterior, en consideración de este Tribunal Pleno, resulta sustancialmente **fundada**.

23. El precepto impugnado dispone:

"Artículo 108. El Ayuntamiento en los acuerdos que creen organismos descentralizados, deberá establecer, entre otros elementos:

"...

(Reformada, B.O. 13 de septiembre de 2018)

"VI. La manera de designar al director general y los requisitos que deberá reunir.

"Tratándose de organismos operadores de agua potable, el director general deberá ser ciudadano mexicano, contar con título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; **no tener antecedentes penales**, no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos y no tener parentesco hasta en el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el presidente municipal; ..."

24. En principio, es pertinente destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Primera Sala, ha considerado que el concepto de "antecedentes penales", *en un sentido amplio*, se refiere a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos



que se instruyen contra las personas, y en su caso, de las condenas recaídas a los sentenciados;<sup>17</sup> de manera que conforme al texto de la norma que se examina, en tanto que en ella se empleó la frase "*no tener antecedentes penales*", habrá de entenderse referida no sólo a las personas que hayan sido sentenciadas y hayan cumplido una pena por la comisión de delito, sino inclusive a aquellas personas contra quienes se instruyó o se instruye un proceso penal cuyo registro esté vigente, aun cuando no hayan sido sujetos de una condena. De modo que el precepto en cuestión ha de examinarse tomando en cuenta esa amplitud del concepto.

25. Precisado lo anterior, debe señalarse que este Tribunal Pleno, ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una norma local, que exigía como requisito para acceder a un cargo en el servicio público de la entidad federativa, *el no tener antecedentes penales*, esto, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad **107/2016**,<sup>18</sup> y al respecto, sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.— ... Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

"Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente rele-

<sup>17</sup> Así se observa de las ejecutorias de las contradicciones de tesis 182/2013 y 298/2014, «de las que derivaron las tesis» de rubros: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVAN A CONSIDERARLO COMO REINCIDENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD." y "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA.", respectivamente.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.





vantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

"No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.<sup>19</sup>

"En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que conside-

<sup>19</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).



re superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

"Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),<sup>20</sup> que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

"El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

"Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

"No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

<sup>20</sup> "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



"De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

"Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

"En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice '... no contar con antecedentes penales ...' comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso.

"Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, '... no contar con antecedentes penales ...', con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.



"Lo anterior, porque los cargos de jefes de manzana y de comisario municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:

- "• Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;
- "• Informar al presidente municipal de sus funciones;
- "• Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;
- "• Orientar a las partes a acudir ante algún Centro de Justicia Alternativa o de Mediación;
- "• Colaborar en campañas de alfabetización;
- "• Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento;
- "• Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,
- "• Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.

"Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.



"En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice '... no contar con antecedentes penales ...' comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar (sic) antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); etcétera.

"Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa '... y no contar con antecedentes penales ...', contenida en el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez ..."

26. Atento al marco normativo invocado en ese precedente de acción de inconstitucionalidad 107/2016 sobre el derecho de igualdad, y al criterio sustentado por este Pleno en el estudio relativo, debe decirse que en el presente caso, también se observa que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que exige "*no contar con antecedentes penales*" como requisito para ocupar el cargo de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios de la referida entidad, resulta contrario **al derecho de igualdad**.

27. Dicho precepto está dirigido a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios del Estado de Sonora, por cumplir los siguientes requisitos: 1) ser ciudadano mexicano; 2) contar con un título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; 3) contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; 4) no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos; y 5) no tener parentesco hasta el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el presidente municipal.



28. Los requisitos anteriores, sin prejuzgar en este fallo sobre la constitucionalidad de cada uno de ellos en lo particular, pues no son cuestionados en el caso, en principio, como bloque, se advierten encaminados a asegurar que la persona que ocupe el cargo *tenga un determinado perfil* que el legislador estimó necesario para el desempeño de las funciones inherentes al mismo (lo relativo a la preparación profesional y a la experiencia en temas relacionados con el manejo de fuentes hídricas) y para el cumplimiento de exigencias formales previstas en la legislación respecto de quienes pretenden laborar como servidores públicos (las relativas a ser mexicano, a no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos, y a no tener parentesco en el grado indicado con el presidente municipal); de modo que, se reitera, tales requisitos parecen congruentes para efecto de configurar un perfil adecuado a la persona que desempeñará el cargo público, a efecto de garantizar, en lo posible, la correcta realización de la función, en las condiciones legales exigibles.

29. Sin embargo, dentro del grupo de *potenciales aspirantes* que cumplan con los anteriores requisitos, el legislador local hace **una distinción** entre los destinatarios de la norma, al introducir un requisito adicional relativo a que **no se tengan antecedentes penales**.

30. Dicho requisito, en estricto sentido, ya no está estrictamente vinculado con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar en cuanto a tener la preparación y experiencia necesarias para el puesto de que se trata, y reunir las demás formalidades exigibles propias del servicio público, que en principio se pueden admitir como razonables para ese puesto o cargo; sino que, es un requisito que formalmente no guarda una relación *objetiva* con los demás inherentes a la naturaleza del trabajo a realizar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado, no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, *para efectos del acceso al empleo*, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley penal considerara jurídicamente reprochable, para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto laboral.

31. Cabe advertir que, igual que lo señaló este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, la porción normativa "**no tener antecedentes**



**penales**" aquí impugnada, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se refiere a la existencia de sentencias firmes o tan solo a que exista sujeción a un proceso penal en curso; de manera que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar aquí sobre aquellas otras normas que pudieran exigir no contar con antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión), entre otros, que ameriten un estudio específico según el caso.

32. Pero en la especie, conforme al puesto de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios del Estado de Sonora, se concluye que el legislador local, en la norma cuestionada, introduce una diferenciación entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al puesto público referido a aquellas personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con un antecedente penal; diferencia que, como se indicó, no encuentra una justificación objetiva, de modo que resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad, entre sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de los requisitos inherentes al cargo, por lo que vulnera el artículo 1o. constitucional.

33. Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez, al estar ya demostrado que la norma, en la parte cuestionada, no es constitucional.

34. Es por ello que lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.

35. SEXTO.—**Efectos de la invalidez de la norma.** De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora.

36. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa "*no tener antecedentes penales*", de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto Número 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado II, parte quinta, de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, en atención a lo dispuesto en el apartado II, parte sexta, de esta determinación.

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II, relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones, en sus partes primera, segunda, tercera y cuarta, atinentes a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas,





Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones, en su parte quinta, atinente al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa "no tener antecedentes penales", de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto Número 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por violar el artículo 1o. constitucional.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones, en su parte sexta, atinente a los efectos de la invalidez de la norma, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

### **En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2016 (10a.) y 1a./J. 80/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la*



*Federación* de los viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 925, con número de registro digital: 2011648 y Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 353, con número de registro digital: 2005042, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 86/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2018, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora<sup>1</sup> que establecía el requisito de "no tener antecedentes penales" para acceder al cargo de director general de los organismos descentralizados en esa entidad.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, la porción normativa "*no tener antecedentes penales*" viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, porque introduce una exigencia general de orden moral que carece de una justificación objetiva vinculada con el perfil del cargo público, además de que no distingue entre diversos tipos de delito, pena, o situación procesal.

<sup>1</sup> **Artículo 108.** El Ayuntamiento en los acuerdos que creen organismos descentralizados, deberá establecer, entre otros elementos:

"...

"VI. La manera de designar al director general y los requisitos que deberá reunir.

"Tratándose de organismos operadores de agua potable, el director general deberá ser ciudadano mexicano, contar con título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; no tener antecedentes penales, no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos y no tener parentesco hasta en el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el presidente municipal."



En este voto concurrente me pronunciaré en el mismo sentido que me pronuncié en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>2</sup> respecto de la porción normativa que exige "*no tener antecedentes penales*". **Si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió considerar enfáticamente que las personas con antecedentes penales presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General y, por tanto, el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 108 debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que la argumentación debió estructurarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad, y (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.<sup>3</sup>

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al exigir que no se tengan antecedentes penales la norma excluye a estas personas de la participación en la vida política del Municipio y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido anteriormente,<sup>4</sup> este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

## I. El argumento de la mayoría

La sentencia retoma todas las consideraciones esgrimidas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, por lo que comienza por presentar algunas bases de la doctrina en torno al derecho a la igualdad y la prohibición de no discrimi-

<sup>2</sup> Resuelta el 23 de enero de 2020, por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>3</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, «con número de registro digital: 2010595» de rubro (sic): "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, el posicionamiento que presenté en la acción de inconstitucionalidad 40/2014, aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de 1 de octubre de 2014.



nación, la cual a su vez retoma las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad 8/2014* y el *amparo directo en revisión 1349/2018*.

A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró la porción normativa "*no tener antecedentes penales*" contraria al derecho de igualdad en atención a tres razones. En primer lugar, la mayoría consideró que la norma impugnada **viola el derecho a la reinserción social**, debido a que la finalidad de la reinserción implica que las personas que salen de la cárcel puedan acceder a un empleo, por lo que el Estado no debe negar el acceso al empleo a quienes hayan cumplido con una sentencia salvo que se justifique plenamente. En este sentido, la mayoría consideró que no se debe excluir a las personas con antecedentes penales la posibilidad de ocupar un cargo público.

En segundo lugar, la mayoría apuntó que la norma **viola el derecho de igualdad**, debido a que introduce una diferencia injustificada que excluye del cargo a todas las personas que tengan hasta un "mínimo antecedente penal". En efecto, el requisito que impone la norma no guarda una relación objetiva con los demás requisitos inherentes a la naturaleza del trabajo a realizar. Así, la mayoría señaló que el legislador local trazó una distinción que no se encuentra estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al cargo en cuestión: director general. De acuerdo con la mayoría, esta norma introduce una "exigencia de orden moral" que no tiene justificación objetiva "en función del desempeño presente y futuro del puesto público".

Finalmente, la mayoría sostuvo que el precepto impugnado **es** discriminatorio pues hace una distinción basada en la condición social que no satisface un test de escrutinio estricto. Esto es así, ya que este requisito, en sí mismo, no tiene incidencia alguna en la preparación profesional y experiencia que debe tener la persona aspirante al cargo.

## II. Razones del disenso

Desde mi perspectiva, **bastaba realizar el estudio exclusivamente a la luz de la prohibición de discriminación para determinar la inconstitucionalidad de la medida, en tanto que la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad.** Así, considero que se tuvo que haber aplicado un test de escrutinio estricto.

En efecto, aunque coincidí plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que aspiren al cargo de director general de organismos descentralizados no tener antecedentes pe-



nales, difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.<sup>5</sup> En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del

<sup>5</sup> Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, «con número de registro digital: 169489» tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, «con número de registro digital: 169490» tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, «con número de registro digital: 165745» tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010 página 185, «con número de registro digital: 163766» tesis aislada, «1a. CII/2010» materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, «con número de registro digital: 163768» tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, «con número de registro digital: 164779» tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, «con número de registro digital: 161272» tesis P. XXIV/2011, tesis aislada materia constitucional) "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Instancia: Pleno.



legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.<sup>6</sup>

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.<sup>7</sup> Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

#### *Los antecedentes penales como categoría sospechosa*

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

---

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, «con número de registro digital: 161364» tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, «con número de registro digital: 161310» tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

<sup>6</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).

<sup>7</sup> Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, páginas 220-243.



Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación<sup>8</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.<sup>9</sup> Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".<sup>10</sup> Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.<sup>11</sup> A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,<sup>12</sup> el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en 2009, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.<sup>13</sup> De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, página 168.

<sup>9</sup> México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, páginas 23-24.

<sup>10</sup> Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, páginas 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, página 164.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.LN/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párrafo 73; y CIDH, Informe Anual 2001, capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.LN/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párrafo 76.

<sup>13</sup> De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, página 300.



ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".<sup>14</sup> Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.<sup>15</sup>

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico<sup>16</sup> o su raza.<sup>17</sup> Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.<sup>18</sup> Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.<sup>19</sup> Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.<sup>20</sup>

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación,<sup>21</sup> como la Ley Nacional de Ejecución

<sup>14</sup> *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>16</sup> "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, *"Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox in a 214*.

<sup>18</sup> *Supra* nota 7, página 288.

<sup>19</sup> Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, páginas 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (página 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

<sup>20</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, páginas 23-25.

<sup>21</sup> **Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier





Penal,<sup>22</sup> contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de las virtudes y las capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

---

persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

<sup>22</sup> "Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



### *El test de igualdad de escrutinio estricto*

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.<sup>23</sup>

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional.<sup>24</sup>

En una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los

<sup>23</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, «con número de registro digital: 2010595», de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>24</sup> **"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."



objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, me parece que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito –dolosa o culposa–, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por tanto, si la porción normativa "*y no tener antecedentes penales*" prevista como requisito para desempeñar los cargos de director general en el artículo impugnado, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**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 PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**III. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA DEL SERVIDOR PÚBLICO POR SU COMISIÓN CONSTITUYE UNA PENA EXCESIVA Y DESPROPORCIONAL, AL NO ESTABLECER PARÁMETROS NORMATIVOS PARA INDIVIDUALIZARLA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144, FRACCIÓN IV, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO].**

**IV. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA DEL SERVIDOR PÚBLICO POR SU COMISIÓN CONSTITUYE UNA PROSCRIPCIÓN PARA EJERCER UN CARGO PÚBLICO QUE AFECTA EN FORMA RELEVANTE O EN GRADO PREDOMINANTE LA LIBERTAD DE TRABAJO DEL INFRACTOR [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144, FRACCIÓN IV, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO].**

**V. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA DEL SERVIDOR PÚBLICO POR SU COMISIÓN IMPIDE LA REINSERCIÓN SOCIAL DEL SENTENCIADO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144, FRACCIÓN IV, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO].**

**VI. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA A LOS PARTICULARES PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL POR SU COMISIÓN NO CONSTITUYE UNA SANCIÓN PENAL FIJA (ARTÍCULO 144, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL JUEZ DEBERÁ IMPONER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PERPETUA**



**BAJO LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**VII. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA A LOS PARTICULARES PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL POR SU COMISIÓN AFECTA EN FORMA RELEVANTE O EN GRADO PREDOMINANTE LA LIBERTAD DE TRABAJO Y LA LIBERTAD DE COMERCIO DEL INFRACTOR (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 144, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL JUEZ DEBERÁ IMPONER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PERPETUA BAJO LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**VIII. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA A LOS PARTICULARES PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL POR SU COMISIÓN CONSTITUYE UNA PENA EXCESIVA Y DESPROPORCIONAL, AL NO ESTABLECER PARÁMETROS NORMATIVOS PARA INDIVIDUALIZARLA (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 144, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL JUEZ DEBERÁ IMPONER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PERPETUA BAJO LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**IX. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA A LOS PARTICULARES PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL POR SU COMISIÓN GENERA UN EFECTO ESTIGMATIZANTE (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 144, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL JUEZ DEBERÁ IMPONER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PERPETUA BAJO LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**X. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. RÉGIMEN TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (ARTÍCULO 117, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LA INHABILITACIÓN PERPETUA POR RESOLUCIÓN ADMI-**



**NISTRATIVA O EN SU CASO PENAL EJECUTORIADA EMITIDA POR HABER COMETIDO ACTOS DE CORRUPCIÓN", DE LA LEY DE COMPRAS GUBERNAMENTALES, ENAJENACIONES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).**

**XI. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA INHABILITACIÓN PERPETUA A LOS PARTICULARES PARA PARTICIPAR EN ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS U OBRAS PÚBLICAS TRANSGREDE LA ESFERA DE FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 117, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LA INHABILITACIÓN PERPETUA POR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA O EN SU CASO PENAL EJECUTORIADA EMITIDA POR HABER COMETIDO ACTOS DE CORRUPCIÓN", DE LA LEY DE COMPRAS GUBERNAMENTALES, ENAJENACIONES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 144, FRACCIONES IV, INCISO B), Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL JUEZ DEBERÁ IMPONER LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN PERPETUA BAJO LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO Y 117, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LA INHABILITACIÓN PERPETUA POR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA O EN SU CASO PENAL EJECUTORIADA EMITIDA POR HABER COMETIDO ACTOS DE CORRUPCIÓN", DE LA LEY DE COMPRAS GUBERNAMENTALES, ENAJENACIONES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **doce de noviembre de dos mil veinte**.



**VISTOS**, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el diez de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alejandro Gertz Manero**, quien se ostenta como **fiscal general de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 144, fracción V, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa "**de inhabilitación perpetua**", reformado mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, señalando como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma, al Congreso y gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficio presentado el diez de junio ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**perpetua**", del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el once de mayo de dos mil diecinueve.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

**Código Penal para el Estado de Jalisco:**

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título:



"...

"V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer **la sanción de inhabilitación perpetua** bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo."

### **Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:**

#### **"Artículo 117.**

"1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; **con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.**"

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El fiscal general de la República estimó violado el artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación.

• **Vulneración al principio de trato igual ante la ley.** En esencia, considera que la fracción V del artículo 144 del Código Penal de Jalisco resulta inconstitucional toda vez que **"pretende sancionar de forma más severa a los gobernados, por encima de los empleados públicos"**, cuando, en todo caso, la regla general es la aplicación de penas más elevadas al servidor público, por la especial naturaleza de la función.

Habida cuenta que el legislador local **"no señala porqué hace esta distinción de trato entre sujetos activos"**, por lo que no existe justificación ni razonabilidad para tal diferenciación; de ahí que la norma punitiva **"no comulga con los alcances del principio de igualdad jurídica"** que consagra el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe un





trato diferenciado respecto de los servidores públicos que incurran en los mismos actos de corrupción.

- Ello es así, ya que no existe igualdad en la aplicación de la norma, puesto que, en un caso concreto, por una misma conducta típica en materia de hechos de corrupción, donde hipotéticamente se dañara el mismo bien jurídico en igual proporción, *se impondría la pena en forma diferenciada*.

Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- **Vulneración a la proscripción de penas excesivas y desproporcionadas [impugnación del precepto 144, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco]**. En principio, estima que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción "**la inhabilitación perpetua**" del servidor público, resulta inconstitucional "**por ser una pena desproporcionada y excesiva**".

Ello, toda vez que, si bien establece una sanción mínima cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido excedió de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, lo cierto es que "**la imposibilidad perpetua de ocupar un cargo público ... constituye una pena excesiva y desproporcionada; y, por tanto, inusitada**".

- En otras palabras, la inhabilitación perpetua, al no permitir a la persona volver a desempeñarse como servidor público, "**es una sanción inusitada, toda vez que no corresponde con los fines que persigue la pena**", pues la pena debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, "**lo cual no se logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona**".

- Por otra parte, considera que la diversa fracción V del citado precepto normativo, al prever que cuando el responsable *tenga el carácter de particular*,



sea persona física o jurídica, **"el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**, establece una sanción fija consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción, por lo que constituye **"una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización"**.

Por lo anterior, la inhabilitación perpetua, tratándose de particulares, se constituye como una pena desproporcionada, excesiva, invariable e inflexible, contraria al principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional, **"ya que no establece límites mínimos y máximos para su aplicación"**, lo que acarrea como consecuencia que, al momento de aplicarse, el juzgador se encuentre imposibilitado para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, reincidencia, entre otros.

- No es óbice a lo anterior que la norma impugnada disponga que la sanción de inhabilitación perpetua en el caso de particulares *se impondrá bajo los términos establecidos en la fracción IV del mismo artículo*, la cual señala en sus incisos a) y b) la gradación de la sanción de inhabilitación.

Ello, pues si bien podría llegar a interpretarse que la inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, incluso en el caso de particulares, se realizará conforme a la gradación referida, **"lo cierto es que la fracción V impugnada es clara en disponer que cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**. Es por ello, que la inhabilitación perpetua, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, por ser una sanción excesiva, desproporcionada y, por tanto, inusitada.

- **Invasión a la esfera competencial del legislador federal [impugnación del precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios]**. Una vez precisado lo anterior, la Comisión accionante estima que el precepto administrativo impugnado resulta inconstitucional, al establecer como pena administrativa la **"la inhabilitación perpetua"** del servidor público.



Se dice lo anterior ya que establece "**parámetros diferenciados, para la sanción de las faltas administrativas, a los establecidos por la ley general de la materia**", lo que genera incertidumbre para los operadores jurídicos y los destinatarios de la norma sobre las disposiciones que deben aplicarse al momento de sancionar de dichas faltas.

- En efecto, la disposición impugnada "**distorsiona el Sistema Nacional Anticorrupción**", previsto en el texto constitucional y desarrollado entre otros ordenamientos, en "**la Ley General de Responsabilidades Administrativas**". Ello, toda vez que el artículo 73, fracción XXIX-V, "**establece la facultad exclusiva del 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 y de los particulares vinculados con faltas graves**".

Habida cuenta que en el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevé que la sanción por faltas administrativas que se determine *para los particulares* consistente en la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, "**será de carácter temporal**", por un periodo que no será menor de tres meses "**ni mayor de ocho años**", tratándose de personas físicas, y de tres meses "**a diez años**", en el supuesto de personas morales.

- Contrario a lo anterior, la disposición impugnada establece la posibilidad de "**inhabilitación perpetua**", lo que genera parámetros diferenciados a los determinados por la ley general de la materia.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveídos de once de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **59/2019** –Fiscalía General de la República– y **60/2019** –Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado y, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.



Por auto de catorce de junio de dos mil diecinueve el Ministro instructor requirió al promovente de la acción de inconstitucionalidad **59/2019**, para que en el plazo de tres días hábiles presentara en copia certificada la documentación que lo acredite como fiscal general de la República, apercibido que, de no cumplir con ello, se le impondría una multa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles. En el mismo proveído, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **60/2019**, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes.

Mediante proveído de dos de julio de dos mil diecinueve se tuvo por desahogado el requerimiento hecho al fiscal general de la República y se le reconoció la personalidad que ostenta como promovente de la acción de inconstitucionalidad **59/2019**, y se admitió a trámite.

**CUARTO.—Informe de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

**El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por su mesa directiva,** señaló:

- En principio, considera que los actos de corrupción han sido incrementados en el Estado de Jalisco, generando consecuencias que inciden en el bien común de la sociedad, convirtiéndose entonces en una conducta que necesita de la implementación de medidas que no sólo prevengan su aplicación, sino también que sancione a quienes participen en dichos actos de corrupción.

Así, el objetivo o fin inmediato del legislador de Jalisco al establecer la cuantía de inhabilitación perpetua, no es otro que instrumentar una determinada política criminal. Como resultado de la legitimidad democrática con la que posee tal Poder Legislativo, cuenta con un amplio margen de apreciación para establecer el contenido de las normas penales de sanción.

- También, resulta oportuno mencionar que, con la inhabilitación perpetua o vitalicia a los servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen



en delitos de corrupción, no se violenta la proporcionalidad establecida en el artículo 22 constitucional, *ya que los delitos de corrupción impactan de manera directa bienes jurídicos tutelados de primer orden y que de los delitos de corrupción se pueden derivar problemas más graves como la inseguridad y la falta de recursos en el Estado y los Municipios para proporcionar servicios públicos de salud, educación, transportes, parques y jardines y su equipamiento, entre muchos otros.*

- Habida cuenta que la pena e inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, *no es inusitada ni trascendental, dado que lo que proscribe el artículo 22 constitucional al respecto, es el contenido mismo de la pena, esto es, que se convierta en una práctica inhumana, como en forma ejemplificativa lo destaca el propio precepto al prohibir las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, así como que sean trascendentales, esto es, que afecten a la familia del delincuente.*

Lo anterior es así, *ya que de haber sido la intención del Constituyente establecer un límite en la duración de las penas de inhabilitación para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participarán en delitos de corrupción, así lo hubiera asentado, pero no lo hizo, sino que dejó al legislador ordinario determinar cuáles son las conductas delictivas y la penalidad que debe corresponderle a cada una de ellas.*

- Por otra parte, la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, no es excesiva, ya que el calificativo de pena "excesiva" está circunscrita por el mencionado artículo 22 constitucional a la de multa, como aquellas que son prohibidas, *por tanto, no cabe aceptar por extensión que también debe incluirse a la pena de inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, pues ha de entenderse que en este supuesto lo "excesivo" no se refiere a la duración propia de la inhabilitación, sino a que no se encuentre acorde con la gravedad de la conducta delictiva, esto es, que la sanción exceda desproporcionalmente al hecho delictuoso.*



- Aunado a lo anterior, estima la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la ley y sistema local atinentes, *no han sido suficientes para inhibir y erradicar la corrupción en Jalisco y esto se ha convertido en un impedimento para el crecimiento económico y evita la consolidación del sector productivo*. Su impacto negativo a la desconfianza ciudadana en las instituciones, ya que también deteriora el tejido social, aumenta las desigualdades y tiene un gran impacto en las finanzas públicas.

Máxime que la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, encuentra fundamento en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

- Por tanto, la ejecución de la sanción de inhabilitación perpetua para las personas físicas o jurídicas que cometan actos de corrupción tiende fundamentalmente a salvaguardar los procedimientos de contratación previniendo que en casos futuros, los mismos participantes puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, acorde con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar que se otorgue un contrato a alguna persona respecto de la cual existe sospecha sobre su falta de honradez ante la infracción cometida, dicha disposición está plenamente justificada.

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo, en representación del **Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco**, señaló:

- No asiste la razón a la Comisión actora toda vez que, si la apreciación de la proporcionalidad de las penas corresponde a los órganos legislativos, es inconcuso que las estimaciones de inconstitucionalidad de la norma que formula la Comisión actora *no tienen cabida en nuestro sistema de derecho*.

Cierto, el Constituyente estableció que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, y en el caso, la apreciación de los bienes jurídicos afectados corresponde, en principio, al legislador, quien no es sino la representación popular, y quienes para el caso concreto estimaron al establecer las penas reclamadas, para actos de corrupción, que éstas deben ser ejemplares para inhibir y erradicar dichas conductas que tanto lastiman a nuestra sociedad.



- En conclusión, si en el caso se encuentra plenamente demostrado que el legislador ponderó debidamente la proporcionalidad de la pena atendiendo al bien jurídico tutelado, es inconcuso que no existe ninguna violación al texto constitucional, sino por el contrario, la norma reclamada fue emitida acorde a nuestro marco constitucional y, por ende, debe reconocerse su validez.

Finalmente, resultan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Fiscalía General de la República en contra del mismo artículo 144 del Código Penal, ya que las diferentes penalidades que establece el precepto reclamado del Código Penal para el Estado de Jalisco, guardan relación a si el sujeto activo del ilícito es o no servidor público y en su caso, el monto de lo defraudado.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de diez de septiembre de dos mil diecinueve se declaró cerrada la instrucción.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b), en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**de inhabilitación perpetua**" del Código Penal para el Estado de Jalisco, y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**", de la Ley General de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado el 11 de mayo de 2019, en el Periódico Oficial de dicho Estado.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-



canos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el domingo doce de mayo y concluyó el lunes **diez de junio del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,





el **lunes diez de junio de dos mil diecinueve**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

**1. De la Fiscalía General de la República.** La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por **Alejandro Gertz Manero**, en su carácter de **fiscal general de la República**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

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

"...

**"II.** 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:

"...

**"i) El fiscal general de la República** respecto de leyes federales **y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal**, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 144, fracción V, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa "de inhabilitación perpetua", reformado mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo



de 2019, el **fiscal general de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo.**<sup>1</sup>

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001 y P./J. 92/2006:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."<sup>2</sup>

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del procurador general de la República para promover

<sup>1</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

"...

**XIII.** Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución."

<sup>2</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, tesis P./J. 98/2001, página 823.



acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.<sup>3</sup>

**2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno de los senadores de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>4</sup> el presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para "**[p]romover 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.**"

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

<sup>3</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P./J. 92/2006, página 818.

<sup>4</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:  
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;  
"...

**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



"**Artículo 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.**"

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b), en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**perpetua**", del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA



IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513.



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

(1) Si el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *resulta contrario a la prohibición de penas excesivas y desproporcionales, así como al principio de igualdad jurídica*; y,

(2) Si el artículo 117, numeral 1, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, *viola el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional*, al establecer penas diferenciadas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**1. Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada.** En primer término, es menester examinar si el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *establece penas excesivas* en detrimento del precepto 22 de la Constitución Federal.

Como se ha expuesto en el presente fallo, la Comisión demandante considera que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción *la inhabilitación perpetua del servidor público*, impone una pena desproporcionada y excesiva.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** tal concepto de invalidez y, para establecer las razones de ello, es oportuno tener en cuenta el contenido de la porción normativa impugnada:

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título:

"...

"**IV.** A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, **independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en**



**el servicio público** y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, **de acuerdo a los siguientes criterios:**

"...

"b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación** (sic) será desde los treinta años **hasta la inhabilitación perpetua.**"

Como se aprecia del anterior enunciado normativo, el legislador local optó por establecer, *como pena adicional* a las diversas establecidas en el título séptimo –referente al catálogo de los "Delitos por hechos de corrupción"– del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación de los servidores públicos, misma que podrá ser impuesta desde los treinta años hasta en forma perpetua.** Es decir, en el presente caso la sanción impugnada no atiende a la comisión específica de algún tipo delictivo, *sino que es una pena de naturaleza adicional o accesoria a las diversas impuestas por alguno de los delitos por hechos de corrupción.*

En otras palabras, la inhabilitación perpetua para el servidor público en tal entidad federativa, no atiende a la comisión de un determinado tipo penal, *sino que se traduce en una pena genérica que deberá imponerse en el caso de que se cometa cualesquiera de los delitos previstos por los preceptos 145 a 154 del referido Código Penal*, esto es: **(I)** ejercicio indebido y abandono del servicio público; **(II)** abuso de autoridad; **(III)** cohecho; **(IV)** peculado; **(V)** concusión; **(VI)** delitos los cometidos en la custodia o guarda de documentos; **(VII)** uso ilícito de atribuciones y facultades; **(VIII)** enriquecimiento ilícito; y, **(IX)** delitos cometidos en la administración pública y en otros ramos del poder público. Ello, siempre y cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito de que se trate, *exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*



Ahora, para determinar si dicha sanción resulta apegada al principio de proporcionalidad de la pena, fuerza es 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**.

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**.

Por esa razón, se proceden a examinar: **(I) los elementos de ponderación** que se le otorgan al juzgador para fijar la pena –esto es, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad–; **(II) el daño al bien jurídico protegido**; **(III) el tipo y grado de afectaciones** que conlleva para el infractor esa sanción –cuantía de la pena–; y, **(IV) finalmente, la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción del sentenciado**.<sup>6</sup>

**1.1.1. Los elementos de ponderación que se le otorgan al juzgador para fijar la pena.** 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.

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 respec-

<sup>6</sup> Los anteriores parámetros se derivan de la ya citada jurisprudencia P./J. 102/2008, intitulada: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.", así como de los amparos directos en revisión 2556/2011 y 5654/2016 del índice de la Primera Sala.





tivos **"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"**.

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"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 42/2009, que se lee bajo el rubro: "INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>7</sup>

Ahora bien, respecto a la sanción de inhabilitación perpetua del servidor público, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, debe tenerse en cuenta que el legislador no estableció su aplicación en forma fija ni automática, sino que *previó un mínimo y un máximo punitivo*, a saber: **"desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua"**.

Asimismo, respecto a los parámetros normativos con los que cuenta el juzgador *para dilucidar y ponderar la forma de individualizar tal pena, entre tal mínimo y máximo sancionatorio previsto por el legislador*, debe tenerse en cuenta, en principio, que se establece un parámetro pecuniario que sirve de base o "piso" para la imposición sancionatoria, a saber, que **el monto de la afectación**

<sup>7</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 218, Novena Época.



**o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.**

En ese sentido, *la verificación y comprobación del monto de afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito*, no sólo se constituye como un requisito necesario para poder aplicar la pena mínima de inhabilitación referida –esto es, de treinta años–, **sino que la entidad financiera que el delito genera en perjuicio de la hacienda pública o en beneficio del servidor público, también constituye un parámetro de individualización sancionatorio que permite al juzgador graduar la pena entre esos límites mínimos y máximos.**

Aunado a lo anterior, este Alto Tribunal se percató de que el monto económico que genera, ya en perjuicio del Estado, ya en beneficio del infractor o de terceros, la comisión de la conducta delictiva **no es el único parámetro normativo con el que cuenta el juzgador para aplicar la sanción al caso concreto.**

Ello, pues esa determinación *atiende tanto a parámetros establecidos por el propio "subsistema penal", como por reglas comunes o generales previstas en el citado Código Penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas.* En efecto, por lo que hace a los restantes parámetros contenidos en el subsistema penal en el que se encuentra la sanción combatida, debe precisarse que el artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, establece lo siguiente:

**"Artículo. 144. ...**

**"II. Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza; el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.** Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de servidor público de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena;

" ...



**"IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público ... de acuerdo a los siguientes criterios:**

"a) Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

"b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 145, 147, 148, 152 y 153 sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo cargo se encuentre sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas (sic) hasta en un tercio;

"Cuando los delitos a los que se refiere el presente título, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad."

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 los preceptos 55, 56 y 57 del citado Código Penal establecen lo siguiente:

## **Aplicación de sanciones**

### **Capítulo I Reglas generales**

**"Artículo 55.** Dentro de los límites fijados por la ley, **los Jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuen-**



**ta las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiares del sentenciado y las demás señaladas en el artículo siguiente."**

**"Artículo 56.** Para la aplicación de las sanciones penales se **estará a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y además se tendrá en cuenta:**

"I. La naturaleza de la acción u omisión, los medios empleados para ejecutarla, la gravedad del daño causado y el peligro corrido;

"II. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones socioeconómicas. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

"III. Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes o condiciones personales que estén comprobados;

"IV. Los vínculos de parentesco, matrimonio, concubinato, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales; y,

"V. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren la mayor o menor peligrosidad del sentenciado.

"El Juez de control o el tribunal deberán de tomar conocimiento directo del sujeto activo, del pasivo y de las circunstancias del hecho, en la medida requerida para cada caso y, en su caso, los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes."

**"Artículo 57.** Además de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, entre otras, **se tomarán en consideración:**

**"I. Para agravar el grado de punibilidad del sentenciado, salvo cuando estén previstas en la ley como elementos o calificativas del delito de que se trate:**



"a) Cometer el delito con el auxilio de otras personas. Particularmente si se trata de personas menores de edad o con discapacidad;

"b) Cometer el delito con motivo de una catástrofe pública o desgracia privada que hubiera sufrido la víctima;

"c) Haber ocasionado el delito consecuencias sociales graves o haber puesto en peligro o afectado a un grupo o sector de la población;

"d) La utilización para la comisión del delito, por parte del sentenciado, de habilidades o conocimientos obtenidos por haber pertenecido a un cuerpo de seguridad pública o privada;

**"II. Para disminuir el grado de punibilidad del sentenciado**, salvo cuando hayan sido consideradas como circunstancias atenuantes del delito, entre otras, se tomarán en cuenta las siguientes:

"a) Los estudios sociológicos, económicos, psicológicos y psiquiátricos que se relacionen con la conducta del acusado y el bien jurídico dañado;

"b) Haber tratado espontánea e inmediatamente después de cometido el delito, de disminuir sus consecuencias, prestar auxilio a la víctima, o reparar el daño causado;

"c) Presentarse espontáneamente a las autoridades para facilitar su enjuiciamiento, salvo que esta conducta revele cinismo;

"d) Haberse demostrado plenamente que se causó un resultado mayor al querido o aceptado;

"e) Facilitar el enjuiciamiento, reconociendo judicialmente su autoría o participación;

"f) Proporcionar datos verídicos para la identificación o localización de otros autores o partícipes del delito, siempre que esto no haya sido ya demostrado con pruebas o datos previamente recabados;



"g) Haber reparado espontáneamente el daño hasta antes de la sentencia o haber intentado repararlo en su totalidad; y,

"h) Ser mayor de setenta años."

Como se puede apreciar de lo anterior, la inhabilitación perpetua del servidor público, como límite máximo de pena de inhabilitación previsto por el legislador, **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, *el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; así como las atenuantes o agravantes del grado de punibilidad referidas en el propio Código Penal.*

Todo lo cual abona a la comprobación jurídica-racional de que la sanción impugnada no procede automáticamente ni en forma indiscriminada, *ya que su imposición debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la condena máxima prevista en ley, es decir, la inhabilitación perpetua para ejercer un servicio público.*

**1.1.2. El daño al bien jurídico protegido.** 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 que la justificación legislativa que da origen a la inhabilitación perpetua, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, se basa en las siguientes consideraciones.

En la exposición de motivos se estableció que, acorde a la Encuesta Nacional de Calidad e Implementación Gubernamental, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2017, el Estado de Jalisco *ocupa el lugar número once en la tasa de incidencia de corrupción a nivel nacional*, lo cual no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, sino que tal data **"exhibe la ineficacia de las políti-**



**cas públicas implementadas para erradicar este fenómeno [esto es, la corrupción]**".

En lo que respecta al impacto económico de los delitos de corrupción, tales datos estadísticos dan cuenta que **"el costo total causa de la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7,218 millones de pesos, el equivalente a 2,273 pesos por persona afectada."**

Por otra parte, se precisó que, a los esfuerzos para combatir la corrupción, derivados del establecimiento a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción, de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco, así como a la publicación de la Ley del Sistema Anticorrupción de esa entidad, todos los cuales pretenden hacer frente a ese "cáncer social", **"de manera paralela y con la intención de comenzar con medidas de prevención y sanción que inhiban y castiguen a estos hechos, es por lo que se propone la presenta iniciativa [de reformas al Código Penal para el Estado de Jalisco y a la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios]"**.

Habida cuenta que, conforme al precepto 99 de la Constitución Local, el legislador precisó que tiene **"la facultad de sancionar el delito y poder incrementar las penas y con ello hacer frente a la práctica de la corrupción que tanto lacera a la sociedad"**, pues la corrupción **"trastoca todos los ámbitos del ejercicio de gobierno, profundizando la pobreza y desigualdad social"**.

Como se aprecia de lo anterior, el establecimiento de la inhabilitación perpetua como sanción penal *tiene como finalidad combatir con mayor eficacia los actos de corrupción que se realizan en esa entidad federativa*, previniendo y castigando con mayor severidad a los servidores públicos que cometen tales conductas delictivas, ya que la corrupción no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, *sino que aparea importantes daños económicos a la hacienda pública, en detrimento de la sociedad en general*.

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 "**considerarse 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**".

Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión **562/2017**, dicha Sala Constitucional 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**".

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**".

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. Por tanto, el hecho de que *el legislador establezca penas más severas para un delito, como una medida para responder a un aumento en la criminalidad, constituye un indicio de la mayor gravedad de ese delito para la sociedad en su conjunto*.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se colige que el establecimiento de la inhabilitación perpetua, como sanción complementaria a los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Código Penal Local, *atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la corrupción*, lo cual se estimó necesario *no sólo debido a la alta incidencia delictiva en tal entidad federativa, sino porque, conforme a los datos estadísticos apreciados por el legislador, las políticas públicas que han sido empleadas por las autoridades estatales, han sido insuficientes para desincentivar la comisión de tales conductas ilícitas*.





Ahora, como se ha explicado, tales cuestiones de política criminal, para efectos del análisis de proporcionalidad de la pena, son indicativos de que **la severidad de la inhabilitación perpetua para desempeñar alguna función pública en la referida entidad federativa, no sólo atiende a la "gravedad de la conducta delictiva", sino también a la incidencia de los delitos por hechos de corrupción que, precisamente, el legislador local pretende desincentivar mediante la imposición de esa proscripción vitalicia para desempeñar una función pública, y en esa medida, proteger de manera eficaz el debido ejercicio del servicio público, así como el erario público, como bienes jurídicos tutelados.**

En suma, *el grado de reproche que pretende expresarse o comunicarse a la sociedad, mediante la pena de inhabilitación perpetua, tiene sustento tanto en las afectaciones que los delitos de corrupción deparan en la sociedad en su conjunto, 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.*

**1.1.3. El tipo y grado de afectaciones que depara la sanción impugnada.** 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.*

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, desde luego, *ciertas sospechas sobre su contenido penal aceptable.* 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 punitivo, **pues la decisión estatal de que el infractor deba resentir las privaciones o afectaciones impuestas por una sanción, sin límite temporal alguno, debe examinarse con especial "sospecha" por el Juez constitucional.**

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.

Al respecto, no debe inadvertirse que en el presente caso, la sanción examinada no tiene como consecuencia la privación de la libertad del infractor, **sino que establece una proscripción para ejercer un cargo público.** De tal suerte que la imposición de la pena genera **afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor,** pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría a la persona, en forma permanente, laborar como servidor público en el Estado de Jalisco.**

Es decir, la sanción resentida **limita en grado superlativo la libertad de la persona para poder dedicarse al empleo, profesión o actividad lícita que desee,** en tanto que, atendiendo a la comisión delictiva por hechos de corrupción de gran entidad, **le estará vedado de por vida el poder trabajar en la administración pública y en otras ramas del poder público de la referida entidad federativa.**

Asimismo, en tanto el ejercicio del servicio público no sólo es accesible mediante ciertos requisitos y valoraciones del perfil profesional o técnico de la persona, sino a través de la elección popular en procesos democráticos, es evidente que **la pena también afecta en forma absoluta el derecho de la persona a ser votada en dicha entidad federativa y, por ende, a participar en la dirección de los asuntos públicos en su carácter de representante popular en tal Estado de la República.**

En suma, la pena, por una parte, **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo;** en tanto **excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa, con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo.** Por otra, **la pena impone una restricción absoluta al derecho de ser votado en dicho Estado de la República,** pues derivado de la pena, *le está vedado*



*al infractor toda posibilidad de, siquiera, tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.*

Las anteriores restricciones y limitaciones en grado predominante tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio. Así, el grado de severidad que deparan las afectaciones generadas por la pena impugnada, en conjunción con su carácter perpetuo, permiten reforzar la sospecha de su contrariedad con el principio de proporcionalidad punitivo.**

En efecto, **la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta sumamente cuestionable en un Estado democrático y constitucional.**

**1.1.4. La viabilidad de lograr, mediante la aplicación de la pena, la reinserción del sentenciado.** Finalmente, debe tenerse en cuenta que toda sanción penal establecida en el sistema jurídico mexicano, *debe encontrarse apegada a las finalidades previstas en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Federal*, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 18. ...**

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte **como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**, observando los beneficios que para él prevé la ley."

Respecto al citado texto constitucional es el resultado de la reforma en materia penal de 2008, en la cual el Constituyente Permanente realizó las siguientes modificaciones: **(I)** sustituyó el vocablo "**readaptación**" por "**reinser-**



ción"; (II) abandonó la locución de "**delincuente**" para establecer en su lugar el "**sentenciado**"; (III) incluyó el respeto de los derechos humanos, como base del sistema penitenciario; (IV) estableció como finalidad del sistema el "**lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**"; y, (V) adicionó el concepto "**beneficios**" como parte de la lógica del sistema.

Así, el hecho de que la Constitución Federal elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor de la ley penal es un sujeto al que puede atribuirse el adjetivo de "**desadaptado**", ayuda a formar la convicción de que el sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos y no de personalidades. También demuestra el abandono del término "**delincuente**", pues exhibe **la intención del Constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un derecho penal de autor, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito**. Así, el sistema penal opera bajo el entendimiento de que el infractor de la ley penal puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito –y su previa tipificación en la ley– para que el Estado cuente con legitimidad para sancionarlo.

Para este Tribunal Pleno, la visión que abandona el concepto "**readaptación**" es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar. Por tanto, debemos entender las disposiciones establecidas en los tratados internacionales citados a la luz del modelo de la reinserción social, pues ésta es la interpretación progresiva y extensiva de derechos humanos –a la cual debe atenderse de conformidad con el artículo 1o. constitucional–.

El texto actual del artículo 18 constitucional tiene la función preponderante de ordenar la consecución o la procuración de ciertos fines dentro del sistema penitenciario; ello, visto a la luz del artículo 1o. constitucional en relación con las obligaciones de respeto y garantía, establece obligaciones para los legisladores, Jueces y autoridades administrativas. Dichas autoridades están obligadas a procurar la generación de un régimen penitenciario con características tales que su principal propósito sea desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes logran obtener su libertad. La procuración de tal



fin **no implica que sea posible coaccionar al sujeto, haciéndolo acreedor de castigos con motivo de su rechazo a tales ofertas educativas, laborales o simplemente de formación personal.**

Así pues, la lógica del sistema se traduce en el deseo por parte del Constituyente permanente de **aminorar los perjuicios que de facto suelen estar implicados con la pena privativa de la libertad y tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrolle adecuadamente en ese ambiente.** Se busca evitar que cuando el sentenciado recupere su libertad, continúe teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir.

Bajo el modelo de reinserción social, las instituciones penitenciarias deben permitir garantizar al sentenciado la posibilidad de acceder a los medios de reinserción. Por otro lado, pretende que sea la lógica de la protección de los derechos humanos la que inspire y determine el funcionamiento de tales instituciones, de tal forma que se garanticen condiciones de vida dignas en prisión. Éste es el fin constitucional al que principalmente aspira el artículo 18 constitucional.

A partir de las anteriores consideraciones, resulta relevante precisar que *si bien la pena de inhabilitación perpetua no impide propiamente que, al momento de encontrarse privado de su libertad en el sistema penitenciario respectivo, el infractor tenga acceso a los medios para lograr su reinserción a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir*, entre los cuales se destaca, como indica el propio texto constitucional, *el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.*

Lo cierto es que, una vez acabada la condena de privación de la libertad, **la sanción impugnada acompaña al sentenciado durante toda su existencia y trasciende a la posibilidad fáctica o material de que, efectivamente, aun pueda concebirsele como un miembro más de la sociedad y no como un "delincuente", "inadaptado" o como "un sujeto peligroso".**

En efecto, en forma prácticamente decimonónica, **"se acaba el presidio, pero no la condena"**,<sup>8</sup> ya que al sentenciado **se le restringen permanente-**

<sup>8</sup> Hugo, Víctor. *"Los miserables"*. Ed. Alianza. Madrid. 2013. Pág. 82.



mente, ya sea en grado predominante o superlativo, sus derechos humanos a ser votado y a la libertad de trabajo, al encontrarse impedido de por vida para ejercer cualquier cargo público en la referida entidad federativa. Esto es, la inhabilitación permanente, en última instancia, *le otorga un carácter al infractor como "ciudadano de segunda"*.

Lo anterior conculca **no sólo con los fines de reinserción social, sino con el modelo en el cual se encuentra basado, a saber, el modelo del derecho penal del acto**. En efecto, como fue precisado por la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **1562/2011**, de la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, 18, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza su opuesto "derecho penal del autor".

Así, el derecho penal del autor implica, a grandes rasgos, que al sujeto activo del delito puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, *como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley*.

Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona. En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Así, resulta relevante tener en cuenta que en dicho precedente se asentó que, conforme al modelo del derecho penal del acto, el **"poder punitivo no**



**puede operar con base en categorías que generen la estigmatización de la persona sentenciada**". Esto es, la proscripción constitucional prevista en el artículo 22, respecto a la imposición de penas **"inusitadas y trascendentales"**, reafirma la convicción de que nuestro ordenamiento constitucional **"prohíbe cualquier clase de estigmatización contra la persona que ha cometido un delito y, por supuesto, la generación de consecuencias punitivas en razón de una etiqueta a la personalidad"**.

Conforme a lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal colige que la pena de inhabilitación perpetua vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, **pues al permitir establecer una pena que priva al infractor, en forma significativa, del ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia **trae aparejada la percepción de que la persona nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas", con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.**

Así, la permanencia vitalicia de la sanción, **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos**, pues a diferencia de éstos, al sentenciado **se le considera como un sujeto "peligroso", "inadecuado" o "indeseado" para poder volver a laboral al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático**; todas estas razones abonan al entendimiento de que la inhabilitación perpetua, carece de un contenido penal aceptable, en tanto conlleva *un efecto estigmatizante para el infractor*.

**1.1.5. Resultado del análisis conjunto de los anteriores parámetros de la proporcionalidad de la pena.** A partir de la valoración de todos y cada uno de los elementos ya referidos, el Pleno de este Alto Tribunal colige que **la sanción de inhabilitación perpetua se traduce en una pena excesiva y desproporcional**, pues si bien dicha sanción: **(I) atiende a razones de política criminal**, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes



a combatir y erradicar la corrupción, así como proteger el debido desempeño del servicio público y el debido ejercicio del erario público, como bienes jurídicos tutelados; y, **(II) no se traduce en una pena fija ni inflexible**, sino que, para su imposición, requiere de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en cada caso concreto.

Lo cierto es que, como se ha razonado, tal pena **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo**; en tanto excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa, con entera independencia de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo; y asimismo, **impone una restricción superlativa al derecho de ser votado del infractor**, pues derivado de la pena, le está vedada toda posibilidad de siquiera tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.

Las anteriores restricciones y limitaciones, significativas, tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas 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**.

Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia**; resulta contraria a la proscripción estatal de que la aplicación de las penas **"no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano"**.<sup>9</sup>

La anterior consideración se ve reforzada si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en**

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 2556/2011 del índice de la Primera Sala.





el artículo 18 de la Constitución Federal. Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que restrinja gravemente al infractor el ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia, trae aparejada la percepción de que la persona *nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas"*, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso" o "inadecuado" para poder laboral al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático.**

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, el Pleno de esta Suprema Corte colige que la sanción impugnada **resulta contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal**; de ahí que lo procedente **es declarar su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

**1.2. Confrontación del principio de proporcionalidad de las penas con el contenido sancionatorio del precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco.** La Comisión accionante estima que el precepto citado al rubro *establece una sanción fija*, consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, *para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción*; por lo que se traduce en una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización.

A juicio del Pleno de esta Corte Constitucional, la norma penal impugnada, en la porción normativa referida, **no establece una sanción fija** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno transcribir tal precepto normativo:

**"Artículo 144.** Para los efectos de este título:



"...

**"IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios:**

**"a)** Será por un plazo **de uno hasta diez años** cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

**"b)** Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], se aplicará la inhabilitación (sic) será **desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**

"...

**"V.** Cuando el responsable **tenga el carácter de particular**, sea persona física o jurídica, **el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo."**

Como se aprecia de la anterior cita, si bien la fracción combatida expresa que, cuando el sujeto activo del delito es un particular, el Juez **"deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**, lo cierto es que ello en forma alguna implica *que se esté frente a una sanción fija e inflexible*, pues el mismo enunciado normativo aclara o acota que la aplicación de tal sanción debe realizarse **"bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

En ese sentido, debe reiterarse que **la referida fracción IV, establece mínimos y máximos sancionatorios, así como las hipótesis normativas que**



**dan lugar a su imposición.** En efecto, la escala punitiva prevista por el legislador, respecto a la sanción de inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, se encuentra ordenada de la manera siguiente:

	Conducta	Pena
1	Cuando la comisión del delito no depare daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro para sí o para diversa persona  (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
2	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa, persona por la comisión del delito, sea igual o menor de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización  (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
3	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.  (artículo 144, fracción IV, inciso b, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Treinta años hasta la inhabilitación perpetua</i>

De donde se deduce que la inhabilitación perpetua de las personas físicas o morales, para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, **no se puede imponer en forma automática ni indiscriminada**, pues al establecer expresamente el legislador que ello debe realizarse **"bajo los términos establecidos en la fracción IV"**, implica, por una parte, **la observancia de los mínimos y máximos punitivos** previstos, respectivamente, por sus incisos a) y b), como límites inferiores y superiores de la escala de penas.

Y por otra, como ya fue referido por este Alto Tribunal, para que el juzgador pueda aplicar la pena máxima de inhabilitación perpetua, **es necesario que**



atienda, tanto a parámetros establecidos por el propio "subsistema penal", como a las reglas comunes o generales previstas en el citado ordenamiento penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas; lo que implica la observancia conjunta y armonizada de los preceptos 55, 56, 57 y 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco.

Cuestiones que acreditan, fehacientemente, **que la fracción V del precepto 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, no establece la imposición de una sanción fija**, sino que, por el contrario, la inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, *debe encontrarse debidamente justificada en cada caso, conforme a la valoración judicial de todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la imposición de la pena máxima establecida por el legislador.*

Atento a lo anterior, resulta inconcuso que la fracción combatida **no establece una sanción fija**. Sin embargo, con independencia de ello, en congruencia con lo establecido en el anterior apartado del presente fallo y en suplencia de la queja deficiente, este Tribunal Constitucional **considera que debe invalidarse esa fracción, atendiendo a que la inhabilitación perpetua referida resulta excesiva y desproporcionada, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales.**

Lo anterior, y a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, se deriva del hecho de que tal sanción, por una parte, **establece restricciones permanentes a los derechos humanos del infractor y, por otra, resulta contraria a las finalidades punitivas previstas por el artículo 18 de la Constitución Federal y al modelo del derecho penal del acto.**

En efecto, si bien a diferencia del supuesto previsto en el inciso b), fracción IV), del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación perpetua prevista en la fracción en análisis se proyecta hacia los particulares, lo cierto es que ello no resulta suficiente para superar los problemas de proporcionalidad ya identificados en el anterior apartado de la presente ejecutoria.**



En efecto, respecto a la pena prevista en la fracción V del numeral citado, debe decirse que ésta **genera afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor, así como a su libertad de comercio**, pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría al particular participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda**.

Las anteriores restricciones tanto a la libertad de trabajo, como a la libertad de comercio, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio**. Por ende, **el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera tal que no resulta coherente con el principio de proporcionalidad punitivo**.

Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo y de comercio de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta contraria a los límites de la proporcionalidad, es decir, a las exigencias de que el poder punitivo del Estado se ejerza en forma tal que no sea infamante, cruel, excesivo, inusitado, trascendental o contrario a la dignidad del ser humano**.

Las anteriores consideraciones se ven reforzadas si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal**. Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que limita el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de trabajo y de comercio del infractor, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona**.

Esa consecuencia trae aparejada la percepción de que la persona *nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas"*, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa de por vida de los demás ciudadanos**,



**pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso" o "inadecuado" para poder participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda.**

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, en tanto la referida pena resulta *excesiva*, se colige que **vulnera los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal** y, por ende, debe declararse **su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Al haberse arribado a la anterior conclusión, resulta innecesario examinar los conceptos de invalidez expuestos por la Fiscalía demandante que se encuentran encaminados a demostrar que el precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, vulnera el principio de igualdad. Es así, pues al haberse decretado la invalidez de esa porción normativa, **"se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto"**.

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, que se lee bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>10</sup>

## **2. Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada.**

Agotado en su totalidad el análisis de la inhabilitación perpetua, como sanción penal, se procede a examinar la regularidad de esa pena, pero ahora en el contexto del derecho administrativo sancionatorio.

Al respecto, se recuerda que la Comisión accionante considera que el precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco, al establecer como pena administrativa **"la inhabilitación perpetua"** del servidor público, resulta inconstitucional toda vez *que establece una sanción diferenciada y más severa que las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, lo cual, conse-

<sup>10</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, Novena Época.



cuentemente, invade el ámbito competencial otorgado al Congreso de la Unión, a virtud del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, fue modificado el artículo 73 de la Constitución Federal, para establecer, en lo que interesa, lo siguiente:

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

"...

**"XXIV.** Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.

"...

**"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."

Al resolver la controversia constitucional **76/2015**, así como las acciones de inconstitucionalidad **58/2016**, **56/2016** y **30/2016**, el Pleno de este Alto Tribunal precisó que **"en los artículos transitorios de esta reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia"**.

Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, **"como la distribución de competencias**



entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional".

La emisión de estas leyes generales **"se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal"**, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales.

Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal, como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción **"y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales"**, como se desprende del contenido literal del artículo séptimo transitorio de la reforma.<sup>11</sup>

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultraactividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, **"sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia"**.

Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional **"a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional"**

<sup>11</sup> Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales.





**efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales"** a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.

Finalmente, se sostuvo que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación "**de dieciocho de julio de dos mil dieciséis**", el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, "**la Ley General de Responsabilidades Administrativas**" y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto "**entró en vigor al día siguiente de su publicación**", tal como lo indica su artículo primero transitorio.

A partir de las anteriores consideraciones, el Pleno de este Alto Tribunal estima que el Congreso del Estado de Jalisco **carecía de competencia material para emitir la norma impugnada en la especie**, en tanto mediante ésta se pretende sancionar administrativamente a los particulares, **con una pena de inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas**.

Ello, pues como se estableció en tales precedentes, la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, generado por la reforma constitucional en análisis, **conlleva que las leyes expedidas por los Congresos Locales en esa materia, se ajusten y adecuen no solamente a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Federal, sino también al contenido de las leyes generales que de ella emanen en la materia**. En efecto, en la exposición de motivos<sup>12</sup> de las citadas reformas a la Norma Suprema, se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

"En razón de lo anterior, **a efecto de garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar respon-**

<sup>12</sup> Dictamen de 21 de abril de 2015, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.



**sabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes** y ... se propuso la siguiente redacción para la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional:

"...

"Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas'. Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, **por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general.**

"De esta forma, **corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones** y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la ley general."

Como se aprecia de la anterior cita, la reforma constitucional referida tiene como propósito garantizar "**una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos**" en materia de responsabilidades administrativas, por lo que, si bien no se les privó a las Legislaturas Locales de regular tal materia, lo cierto es que, desde la óptica constitucional, **sí se les exige, por una parte, adecuar sus normas a lo previsto tanto en la Constitución, como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por otra, continuar ejerciendo su función legislativa de manera congruente y apegada a dicha ley general.**

En el entendido de que, conforme lo consideró el Constituyente Permanente, **corresponde al Congreso de la Unión establecer las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas**



**sanciones**, por lo que, lógicamente, las normas locales en la materia, deberán adecuarse y apegarse a ese marco normativo.

En esa tesitura, debe tenerse en cuenta que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil dieciséis, establece en su artículo 1 que tal ordenamiento legal:

**"[E]s de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves**, así como los procedimientos para su aplicación."

En el precepto 2, fracción III, ese ordenamiento normativo especifica que, dentro del citado objeto general, tal ley tiene como finalidad establecer las "**sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto**". En el entendido de que la locución "**faltas de particulares**", conforme al artículo 3, fracción XVII, se refiere a los "**actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves**".

En ese contexto, el precepto 65 establece que las faltas de particulares "**se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley**". Ahora bien, para propósitos de la presente litis, resulta relevante precisar que, por lo que hace a las referidas faltas de particulares, la ley general **estableció un catálogo sancionatorio en su artículo 81**, el cual prevé lo siguiente:

**"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares** por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, **consistirán en:**

**"I. Tratándose de personas físicas:**



"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

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

"c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

## **"II. Tratándose de personas morales:**

"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

**"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;**

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley;

"d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en esta ley;

"e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.



"Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta ley.

"Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando 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.

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

"Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

"Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquéllas no los denuncien."

Como se aprecia de lo anterior, la ley general en la materia **no reconoce como sanción administrativa aplicable a los particulares la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda. Por el contrario, únicamente prevé **la pena de inhabilitación temporal**, la cual, de hecho, conforme lo prevé la norma en cita, **podrá ser impuesta por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.**

A pesar de las anteriores bases sancionatorias establecidas por el Congreso de la Unión, en acatamiento al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado once



de mayo de dos mil diecinueve, reformó el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, para establecer lo siguiente:

**"Artículo 117.**

**"1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados** para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; **con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa** o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción."

En esa tesitura, el legislador local, al **establecer como sanción administrativa para los particulares, la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia**, pues como se ha reiterado, el establecimiento de sanciones administrativas, debe encontrarse apegado a las bases y regulaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal. Siendo que esa norma general es clara al establecer que la comisión de faltas de particulares **"será sancionada en términos de esta ley."**

Lo que lógicamente proscribe que las Legislaturas Estatales establezcan penas administrativas a los particulares *en forma diferenciada y contraria a las previstas en la referida ley general*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, **"garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes"**.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 117, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley de Compras Gubernamentales,



Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios para los efectos precisados en el último considerando de la presente sentencia.

SEXTO.—**Efectos.** En virtud de las razones expresadas anteriormente, este tribunal concluye que **debe declararse la invalidez** del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, así como el diverso 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve.

Ahora bien, los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad deberán contener: **(I)** los alcances y efectos; **(II)** la fijación precisa, en su caso, de los órganos obligados a cumplirla; **(III)** las normas generales o actos respecto de los cuales opere; y **(IV)** todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Al respecto, debe precisarse que el inciso b) de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco se invalida **en su totalidad**. Asimismo, por lo que respecta a la fracción V del citado precepto legal, se precisa que únicamente se invalida la porción normativa que prevé: **"el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

La anterior declaración de invalidez **surtirá efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor las porciones penales impugnadas.**<sup>13</sup> Tales efectos invalidantes se producirán una vez

<sup>13</sup> Ello, conforme al único precepto transitorio atinente a las reformas contenidas en el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve, que señala: "Único. El presente decreto entra en vigor *al día siguiente de su publicación* en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco."



que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Finalmente, por lo que respecta al precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, la invalidez decretada en la presente ejecutoria se proyecta a la porción normativa que establece: **"con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la referida invalidez del precepto administrativo **surtirá todos sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco**.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa "el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de**





## Jalisco y en los términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 117, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, tal como se precisa en los considerandos quinto y sexto de esta determinación.**

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"; 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 Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

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 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron sólo por la invalidez de su porción normativa "hasta la inhabilitación perpetua". La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total de la fracción, González Alcántara Carrancá por la invalidez total de la fracción, Esquivel Mossa por la invalidez total de la fracción, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo por la invalidez total de la fracción, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat por la invalidez total de la fracción y apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de la fracción, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción V, en su porción normativa "el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa "perpetua". La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo a las normas de la codificación penal combatida surtan sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa por la invalidez total del precepto, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 2, denominado "Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 117, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó 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,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo a la norma del ordenamiento administrativo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

#### **En relación con el punto resolutiveo cuarto:**

Se aprobó 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, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

#### **En relación con el pie de los puntos resolutiveos:**

Se aprobó 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, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, con número de registro digital: 168878.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 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 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (DECRETO NÚMERO MIL OCHOCIENTOS CUATRO POR EL QUE SE REFORMAN DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 2, FRACCIONES IV, V, VI, VII Y IX, Y 4, FRACCIONES XV Y XVI, DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, POR EL QUE SE REFORMAN DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**IV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS RESERVAS TERRITORIALES DEBEN SER ANALIZADAS COMO ZONAS URBANIZADAS O URBANIZABLES LOCALIZADAS DENTRO DE LOS LÍMITES DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN O ADYACENTES A ELLOS DESTINADOS A LA PREVISIÓN, ORDENACIÓN Y CRECIMIENTO DE AQUÉLLOS, PARA EL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO, POR LO QUE, NO SE DIRIGEN A LAS RESERVAS ECOLÓGICAS O ÁREAS PROTEGIDAS (LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE FORMULAR Y EXPEDIR PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO**



**ECOLÓGICO REGIONAL, LOS CUALES DEBERÁN CONTENER EL ÁREA O REGIÓN QUE SE PRETENDE ORDENAR, ASÍ COMO LA DETERMINACIÓN DE LOS CRITERIOS DE REGULACIÓN ECOLÓGICA PARA LA PRESERVACIÓN, PROTECCIÓN, RESTAURACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES QUE SE LOCALIZAN EN LA REGIÓN DE QUE SE TRATE, Y DE LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y LA UBICACIÓN DE AQUÉLLOS (LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE).**

**VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES DEBEN HACER COMPATIBLES EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE AQUÉLLOS, INCORPORANDO LAS PREVISIONES CORRESPONDIENTES EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL, EN LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE Y EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE APLICABLES (LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EN LA PLANEACIÓN Y REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES A CARGO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CONFORME A SUS RESPECTIVAS ESFERAS DE COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES, SE DEBEN OBSERVAR LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL QUE ESTABLEZCAN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO Y LOS PROGRAMAS CORRESPONDIENTES (LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA SOLA PREVISIÓN DE LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES, PARA CONSTITUIR Y ENAJENAR RESERVAS TERRITORIALES CON MIRAS AL DESARROLLO HABITACIONAL, INDUSTRIAL, COMERCIAL, DE SERVICIOS PÚBLICOS, PRIVADOS O VIVIENDA, NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN AL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE (ARTÍCULO 4, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX, DEL DECRETO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD EL DIECISÉIS**



**DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE, POR EL CUAL SE REFORMARON DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO DECRETO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREÓ EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**X. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA SOLA PREVISIÓN DE LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES, NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO URBANO, AL EXISTIR MECANISMOS NORMATIVOS QUE BUSCAN LA COMPATIBILIDAD DE ÉSTA CON EL CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE (ARTÍCULO 4, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX, DEL DECRETO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE, POR EL CUAL SE REFORMARON DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO DECRETO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREÓ EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA REGULACIÓN DE LA ENAJENACIÓN Y DISPOSICIÓN DE LAS RESERVAS TERRITORIALES, SE ENCUENTRA PREVISTA EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS DE DICHO ESTADO, SIN QUE DEBA PREVERSE EN EL DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES (ARTÍCULO 4, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX, DEL DECRETO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE, POR EL CUAL SE REFORMARON DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO DECRETO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREÓ EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONTRADICCIONES ENTRE LAS NORMAS SECUNDARIAS Y UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA ATRIBUCIÓN PARA CONFORMAR RESERVAS TERRITORIALES SE ENCUENTRA**



**REGULADA EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, SIN IMPLICAR UNA CONFISCACIÓN DE BIENES, SINO EN SU CASO UNA EXPROPIACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 4, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX, DEL DECRETO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE, POR EL CUAL SE REFORMARON DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO DECRETO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREÓ EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES (ARTÍCULO 4, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX, DEL DECRETO MIL OCHOCIENTOS CUATRO, POR EL QUE SE REFORMAN DISTINTAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO DECRETO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES").**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2017. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 18 DE MARZO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2017; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diecisiete de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y





Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> Jorge Arturo Olivares Brito, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la declaración de invalidez de los artículos 2, en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XV y XVI, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5482, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos en fecha dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

2. A juicio del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Morelos los artículos impugnados violan:

- **El derecho a un medio ambiente sano reconocido en los artículos 4o. constitucional**, 12.2, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y 11.1 y 11.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador";

- **El derecho a la propiedad reconocido en los artículos 27 de la Constitución Federal**, 21.1, 21.2 y 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

3. La Comisión accionante argumenta los siguientes conceptos de invalidez:

- **Por cuanto hace al derecho a un medio ambiente sano, sostiene:**

- a) Que el Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territo-

<sup>1</sup> Folios 1 a 09 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.



riales", violenta el derecho humano a un medio ambiente sano debido a que permite que el Ejecutivo Estatal a través de la "Comisión Estatal de Reservas Territoriales" determine las zonas que serán declaradas como reservas territoriales para asentamientos humanos, pudiéndolas ofertar a empresas inmobiliarias para que con ello se genere un aumento en la construcción de viviendas, lo que redundaría en una disminución de zonas forestales o boscosas, o bien, en la disposición discrecional de las mismas, lo que sin duda implicaría una afectación al medio ambiente.

b) Que en el Estado de Morelos existen 523,231 viviendas particulares, con una densidad poblacional de 390 habitantes por kilómetro cuadrado, ocupando el tercer lugar a nivel nacional, además de contar con un promedio de 3.8 habitantes por vivienda, lo cual hace innecesaria la afectación de zonas forestales o boscosas que tengan como finalidad la construcción de viviendas.

c) Que si bien el daño ambiental es incierto, ello no impide que se puedan implementar acciones tendientes a evitar que se cause un daño irreversible en esa materia, estando esto estrechamente vinculado con el concepto de desarrollo sustentable.

d) Que el hecho de facilitar la venta de los espacios territoriales disponibles en el Estado de Morelos, compromete la sustentabilidad de las generaciones futuras, máxime si dicha disposición se encuentra dentro de un ámbito completamente discrecional.

e) Que, si bien la reforma tiene como objetivo dotar de viviendas a las personas que habitan el Estado de Morelos, lo cierto es que el desarrollo sustentable no se basa solamente en el avance material de ese derecho, sino que al ser los derechos humanos interdependientes, no debe soslayarse el derecho a un medio ambiente sano que permita avanzar hacia el desarrollo sustentable.

• **Por cuanto hace al derecho a la propiedad, argumenta:**

a) Que las normas aprobadas y publicadas por el Ejecutivo violentan el artículo 27 constitucional, el cual establece los mecanismos para transferir tierras y aguas propiedad de la nación o del Estado, mecanismos que no son mencio-



nados, quedando soslayados al facultar a la Comisión de Reservas Territoriales de Morelos de forma amplísima para enajenar la reserva territorial.

b) Que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plantea el principio de división de poderes, del cual se desprende que las facultades de cada poder no pueden ser delegadas en uno distinto o en un tercero, situación que acontece en la especie al establecerse la enajenación de bienes del dominio público y la posibilidad de contratar compromisos financieros sin autorización de Congreso o la aplicación de la normatividad que sobre deuda pública debe observarse.

c) Que con la modificación aprobada se violenta el principio de seguridad jurídica, apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos establecidos en los artículos 1o., 14, 16, 22 y 27 constitucionales, debido a la incertidumbre generada con las modificaciones aprobadas y la discrecionalidad otorgada al Poder Ejecutivo.

d) Que la facultad que le otorga el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, a través de la Comisión de Reservas Territoriales, implica una atribución expresa de confiscación de bienes propiedad del Estado de Morelos sin más requisito que el criterio que al efecto quiera imponer el mismo Ejecutivo Estatal.

e) Que la Constitución Local prevé en su artículo 40, fracción XIV, como facultad del Congreso Local la autorización para la venta, hipoteca o cualquier gravamen de bienes raíces del Estado, así como todos los actos o contratos que comprometan dichos bienes en uso o concesión en favor de particulares y de organismos públicos, siendo que la misma no puede delegarse a un tercero como lo es la Comisión de Reservas Territoriales del Estado de Morelos, cuya Junta de Gobierno es presidida por el propio gobernador del Estado así como sus secretarios de despacho.

f) Que los preceptos impugnados facultan al Ejecutivo Estatal no sólo a enajenar valores de empresas públicas o privadas para transferir la reserva territorial, sino que lo facultan para regalar dicha reserva, lo que en términos prácticos es mucho más que una confiscación, configurándose una grave violación a la constitucionalidad, a la seguridad jurídica y económica de los habitantes del Estado de Morelos, así como una incongruencia con el artículo 40, fracción X,



de la Constitución Local, pues la celebración de contratos a título oneroso para adquirir reserva territorial implica también la posibilidad de generar deuda pública, sin que al efecto medie autorización del Congreso del Estado.

g) Que la norma impugnada es inválida en la medida en que otorga facultades exclusivas pertenecientes al Congreso del Estado y al Congreso de la Unión en materia fiscal, prevista en la fracción VII del artículo 73 constitucional, ya que implica la posibilidad de generación de contribuciones.

h) Que los gobernados probablemente afectados por el decreto que se combate deben conocer de manera clara y precisa los medios y procedimientos a los cuales estará sujeta su propiedad o los derechos que surjan de la misma, sin facultades discrecionales por entes no legitimados constitucional o legalmente para poder realizar afectaciones a aquéllos.

4. SEGUNDO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante proveído de diecisiete de abril de dos mil diecisiete,<sup>2</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 24/2017, turnando el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para instruir el procedimiento respectivo.

5. Por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes. De igual forma, con fundamento en el artículo 68, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requirió al Congreso de Morelos para que al rendir su informe enviara a este Alto Tribunal los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

6. TERCERO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** Por oficio presentado el veintidós de mayo de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> en la Oficina de Certificación

<sup>2</sup> Folio 34 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.

<sup>3</sup> Folios 35 a 36 vuelta del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.

<sup>4</sup> Folios 44 a 76 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.



Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Anuar González Pérez, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, actuando en su representación, rindió su informe respectivo, en el cual manifestó lo siguiente:

• **Por cuanto hace al derecho a un medio ambiente sano:**

a) Que tal y como lo señala el propio organismo actor en su escrito de demanda, el decreto impugnado tiene como finalidad la construcción ordenada de vivienda, considerando que el Estado de Morelos enfrenta una grave problemática relacionada con los asentamientos humanos irregulares, que en parte se debe a que el 71.42% del territorio estatal es tierra social, la cual fue originalmente destinada para el aprovechamiento agropecuario y que hoy está sujeta a procesos de urbanización no regulados; por tanto, contrario a la percepción del actor, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado consideran que la Comisión Estatal de Reservas Territoriales debe contar con un sustento legal para crear un banco de suelo en cada localidad, a fin de satisfacer de manera ordenada, anticipada y a costos viables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, logrando en un futuro una urbanización ordenada con el aprovechamiento conveniente de espacios para el desarrollo adecuado de las generaciones futuras.

b) Que las reservas territoriales tienen como fundamento y límite el respeto de la sustentabilidad, por lo que no es un concepto que guarde identidad con las reservas ecológicas o áreas naturales protegidas, ya que éstas tienen como objetivo asegurar la protección y preservación de los ecosistemas, sus elementos y biodiversidad, de esa forma, las reservas ecológicas o áreas protegidas son un espacio en el cual se prohíben distintas actividades que pueden ser nocivas para el medio ambiente, mientras que la reserva territorial está concebida para el crecimiento de los asentamientos humanos.

c) Que, si bien ambas figuras guardan relación con la sustentabilidad, éstas no son idénticas, ya que las reservas ecológicas o áreas naturales protegidas, dentro de las cuales se encuentran las "reservas estatales", tienen por esencia evitar o limitar los asentamientos y las actividades humanas en las mismas, mientras que la reserva territorial se constituye justamente para lograr asentamientos humanos ordenados y sustentables.



d) Que el Poder Ejecutivo del Estado debe poner en práctica los mecanismos para salvaguardar la garantía que toda persona tiene para gozar del derecho a una vivienda digna y decorosa, por tanto, las actuaciones realizadas por dicho poder se encuentran ajustadas a lo señalado en el Texto Constitucional en su artículo 4o., ya que, por un lado, se consideran los aspectos legales, ecológicos y sociales para poder decretar el que una zona deba ser utilizada como punto de expansión urbana; y por otro, la implementación de dichas medidas responde a la necesidad de contener el crecimiento desmedido y desordenado que puede generarse en áreas conurbadas de los núcleos urbanos, de ahí que la invalidez solicitada por la Comisión accionante no tenga sustento legal.

• **Por cuanto hace al derecho a la propiedad, argumenta:**

e) Que la atribución prevista en la fracción VIII del artículo 4o. del Decreto Mil Ochocientos Cuatro, relativa a adquirir, enajenar, arrendar, a afectar en fideicomiso, permutar y, en general, realizar cualquier acto destinado a la constitución de reservas territoriales, así como la administración, financiamiento y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y de vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra, planes y desarrollo de la vivienda, deben ser conforme a los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal del Ordenamiento Territorial, y los que de este deriven, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado de conformidad con su estatuto orgánico; por tanto, las atribuciones de disposición de estos bienes se encuentran plenamente acotadas a dichos documentos rectores.

f) Que el Congreso del Estado en ejercicio de sus facultades de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior, llevó a cabo la reforma del decreto hoy impugnado, otorgando a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales las atribuciones que se especifican en el artículo 4, fracciones V, VIII, IX, XV y XVI; las cuales se traducen en determinadas acciones como administrar, adquirir, enajenar y ofertar reserva territorial que requiere de procedimientos específicos tales como: *i)* apearse al Programa Estatal de Reservas Territoriales; *ii)* solicitar la autorización de parte de su propia Junta de Gobierno; y, *iii)* solicitar dictámenes a la Secretaría de Desarrollo Sustentable en materia de uso de suelos, o solicitar autorización



del Congreso del Estado; cuestión que a su juicio, corrobora la constitucionalidad y legalidad del decreto impugnado.

g) Que no es verdad que el Poder Legislativo le otorgue una facultad expresa al Ejecutivo Estatal para confiscar bienes propiedad del Estado, toda vez que no constituye confiscación de bienes en el sentido expresado por el Poder Judicial de la Federación en la tesis de rubro: "CONFISCACIÓN. ACTOS QUE NO LA CONSTITUYEN."

h) Que son infundados los argumentos relativos a que con el decreto impugnado se delega a un tercero una facultad exclusiva que pertenece al Congreso del Estado, violándose así el artículo 40, fracción XIV, de la Constitución Local, toda vez que la autoridad que permite la enajenación a cargo de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, es precisamente el Congreso del Estado.

i) Que conforme a lo previsto en el artículo 103 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, vigente desde dos mil nueve, los bienes inmuebles de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales que no puedan ser considerados como reserva territorial o dejen de cumplir con esa expectativa, según dictamen de la secretaría y previa autorización de su Junta de Gobierno, se podrán ofertar a particulares mediante subasta pública, destinándose los recursos que se obtengan al "Fondo para la Reserva Territorial del Estado de Morelos".

j) Que la autorización para que la Comisión Estatal de Reservas Territoriales de mérito pueda enajenar bienes de su propiedad ha sido una previsión legal a su favor por parte del Poder Legislativo desde hace casi veinte años, de ahí que resulta evidente que la supuesta impugnación y la inexacta inconstitucionalidad de la que se duele hoy el organismo actor, en todo caso se está haciendo valer fuera de tiempo.

k) Que el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de nuevo acto legislativo, para efectos de la impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, dicta que debe verificarse que se haya llevado a cabo un proceso legislativo y que la modificación normativa sea sustantiva o material, cuestión que no se satisface en la especie,



pues la posibilidad de que la Comisión de Reservas Territoriales pueda enajenar su patrimonio se ha encontrado prevista en el marco jurídico estatal vigente desde mucho tiempo atrás, por lo que dicha facultad no es violatoria de los derechos humanos sino que se encuentra apegada a la constitucionalidad.

l) Que el organismo actor carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, en razón de que no existe propiamente una violación a los derechos humanos con la emisión del decreto impugnado, ya que es de explorado derecho que los organismos estatales protectores de los derechos humanos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, lo cual, en la especie, no se verifica.

m) Que el Gobierno Federal ha organizado un ejercicio similar en la materia con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto del dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para transformarse en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, en donde se le otorgó al nuevo instituto atribuciones para desarrollar programas y ejecutar acciones para la promoción de distintas figuras jurídicas e instrumentos que permitan adquirir, enajenar y habilitar suelo en apoyo a la producción social, entre otros objetivos, permitiendo la suscripción de instrumentos en los que se hagan constar los actos de traslación de dominio de los inmuebles que regularice o enajene a favor de las personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales, por lo que, tanto dichas disposiciones como las atacadas por el organismo actor, no resultan contrarias a la Constitución Federal ya que se erigen como vehículos que permiten con agilidad administrativa lograr la consolidación de políticas públicas en beneficio de los mexicanos en general.

7. CUARTO.—**Informe de la autoridad emisora.** Por oficio presentado el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Beatriz Vícera Alariste, quien se ostentó como presidenta de la Mesa Directiva del Con-

<sup>5</sup> Folios 202 a 222 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.





greso del Estado de Morelos, rindió su informe respectivo, en el cual manifestó lo siguiente:

a) Que corresponde al Estado emitir la legislación y normatividad que regule la política nacional en torno al derecho a la vivienda adecuada, así como determinar sus características, en el entendido de que dicha normatividad deberá respetar los elementos que constituyen el estándar mínimo de una vivienda adecuada, y que una vez emitida la normatividad correspondiente, su cumplimiento no debe quedar al arbitrio de los órganos del Estado ni de los particulares, sino que corresponde al Estado implementar las medidas adecuadas para que sus órganos y los sectores social y privado den debido cumplimiento a los compromisos adquiridos.

b) Que el Congreso del Estado de Morelos estimó necesario que el gobierno por conducto de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, cuente con el sustento legal para crear un banco de suelo en cada localidad a fin de satisfacer de manera ordenada, anticipada y a costos viables las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional a efecto de abatir la ocupación irregular del suelo.

c) Que el Decreto Mil Ochocientos Cuatro en nada transgrede los derechos humanos, por el contrario, se estima que la Comisión accionante pasa por alto que lo que se pretende es lograr un proyecto de urbanización ordenado, por lo que se amplían las facultades del Gobierno del Estado para que pueda aportar reservas territoriales, reubicar asentamientos humanos o integrarlos al desarrollo urbano ordenado, así como generar mecanismos para ofrecer tierra regular a la población de bajos ingresos, necesidad que el mercado abierto no puede ofrecer, razón por la cual se requiere de la subsidiariedad gubernamental.

d) Que en atención al criterio sustantivo o material sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es suficiente la mera repetición de la norma en sus términos para poder impugnarla, sino que debe existir un verdadero efecto normativo en el sistema jurídico, de tal forma que la modificación impacte el alcance de la misma, por lo que para poder combatir una norma el cambio normativo debe modificar la trascendencia, contenido o alcance del precepto.



8. QUINTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** A pesar de habersele dado vista mediante auto de fecha veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, el titular de la Procuraduría General de la República no presentó pedimento alguno.

9. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de veinte de junio de dos mil diecisiete,<sup>6</sup> se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para 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, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 2, en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XV y XVI, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales".

11. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>7</sup> el plazo para ejercitar 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 ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita sea publicado en el correspondiente medio oficial. Lo anterior, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>6</sup> Folio 346 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 24/2017.

<sup>7</sup> 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. ..."



12. En el caso que nos ocupa la norma general impugnada fue publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.<sup>8</sup> Por tanto, el plazo transcurrió del viernes diecisiete de marzo al sábado quince de abril de dicha anualidad. Sin embargo, dado que el último día del plazo fue inhábil, debe considerarse que dicho plazo concluyó el lunes diecisiete de abril, de conformidad con el último enunciado del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

13. En este orden de ideas, si la demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada el lunes diecisiete de abril,<sup>9</sup> resulta claro que ésta fue presentada en forma oportuna.

14. TERCERO.—**Legitimación.** Suscribe la demanda Jorge Arturo Olivares Brito, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, carácter que acredita con copias certificadas de su nombramiento.<sup>10</sup>

15. De conformidad con el artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,<sup>11</sup> el titular de dicho organismo podrá actuar como su representante legal; en consecuencia, la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el funcionario que cuenta con legitimación para ello.

16. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> los organismos de protección de derechos

<sup>8</sup> Ejemplar consultable a folios 14 a 33 del expediente en que se actúa.

<sup>9</sup> Véase el sello visible al reverso del folio 67 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 19/2014 en que se actúa.

<sup>10</sup> Documentos visibles a folios 10 a 27 del expediente.

<sup>11</sup> "Artículo 16. El presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión."

<sup>12</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



humanos equivalentes en los Estados podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las Legislaturas de los Estados que vulneren derechos humanos.

17. En el caso, la acción se promovió en contra de los artículos 2, en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, en sus fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XV y XVI, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Decreto Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", planteándose la vulneración del derecho a un medio ambiente sano y el derecho de propiedad, por lo que se advierte que la Comisión accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover este medio de control constitucional.

18. No pasan inadvertidas para este Tribunal Pleno las manifestaciones hechas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos al momento de rendir su informe correspondiente en el sentido de que el organismo actor carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en razón de que no existe propiamente una violación a los derechos humanos con la emisión del decreto impugnado.

19. Al respecto, debe señalarse, en primer lugar, que este Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009,<sup>13</sup> 49/2009<sup>14</sup> y

---

"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."

<sup>13</sup> Resuelta el 4 de marzo de 2010. En la votación reflejada en el engrose correspondiente respecto del tema de la legitimación, se señaló expresamente lo siguiente: "... y en cuanto a la propuesta modificada del considerando tercero, en el sentido de que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad se surte cuando se hacen valer planteamientos de violación a cualquier derecho fundamental; que el estudio respectivo se



42/2013,<sup>15</sup> estableció que para tener por satisfecho el requisito de legitimación no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si se afectan o no derechos humanos, puesto que ello constituye una cuestión que atañe al **fondo del asunto**; por lo que lo único que debe analizarse en este punto es si la impugnación que se realiza está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o en su caso las estatales, tienen una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el Texto Constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

20. A partir de estos razonamientos, en el caso se evidencia que la Comisión accionante expone los motivos por los cuales considera que las fracciones impugnadas contenidas en el artículo 2 y 4 del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro violan derechos fundamentales; por tanto, tiene legitimación activa para promover el presente medio de defensa constitucional. Ello con independencia de si las normas controvertidas efectivamente vulneran o no los derechos humanos aludidos, pues esa determinación no es propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa, sino que atañe al estudio de fondo del presente asunto.

---

*realizará de manera somera en el considerando de legitimación y que si la autoridad demandada objeta ésta, se le dará la respuesta. ... Por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para hacer valer acciones de inconstitucionalidad les permite plantear violaciones a derechos humanos previstos expresamente en la Constitución General de la República, incluso violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales; los Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron en contra y en el sentido de que las Comisiones de Derechos Humanos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en las que se haga valer la invalidez de una ley por violar derechos fundamentales previstos en tratados internacionales. El Ministro Gudiño Pelayo anunció que realizaría voto particular."*

<sup>14</sup> Resuelta el 9 de marzo de 2010. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron los mismos argumentaciones que en la diversa 22/2009 y fueron aprobadas por unanimidad de votos.

<sup>15</sup> Resuelta el 29 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas argumentaciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009 y fueron aprobadas unanimidad de votos.



21. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Además de la causa de improcedencia ya analizada en el apartado anterior, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, al rendir sus informes respectivos, señalaron que las normas impugnadas no podían considerarse como un nuevo acto legislativo de conformidad con el criterio sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la demanda presentada resultaba extemporánea.

22. En ese sentido, ambas autoridades argumentaron que en materia de nuevo acto legislativo, para efectos de la impugnación en una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que se haya llevado a cabo un proceso legislativo y que la modificación normativa sea sustantiva o material, cuestión que a su parecer no se actualiza, pues la facultad que tiene la Comisión de Reservas Territoriales para poder enajenar su patrimonio se encuentra prevista en el marco jurídico estatal vigente desde tiempo atrás, por lo que la mera repetición de la norma en sus términos, no resulta suficiente para poder impugnarla al no haber una modificación trascendente respecto de su contenido y alcance.

23. En atención a dichos argumentos cabe precisar que la Comisión accionante impugna los artículos 2, fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XV y XVI, del Decreto Mil Ochocientos Cuatro. En ese sentido, con el objeto de poder darles contestación, resulta conveniente realizar una comparación del texto normativo de cada una de dichas fracciones en relación con su texto **anterior a la reforma**, a fin de verificar los términos de las modificaciones realizadas, en virtud del decreto impugnado, lo que se procede a realizar en los siguientes términos:

Texto anterior	Texto vigente
<b>"Artículo 2.</b> La Comisión, tendrá por objeto:	<b>"Artículo 2.</b> La Comisión, tendrá por objeto:
"I. La constitución de reservas territoriales, la administración y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; interviniendo en esta última hasta la entrega de los instrumentos jurí-	"I. La constitución de reservas territoriales, la administración y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; interviniendo en esta última hasta la entrega de los instrumentos jurí-



<p>dicos de propiedad que dé certeza jurídica a los solicitantes, así como el suelo no urbanizable para la protección ecológica, el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca;</p>	<p>dicos de propiedad que dé certeza jurídica a los solicitantes, así como el suelo no urbanizable para la protección ecológica, el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca;</p>
<p>"II. Promover y dar seguimiento a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra de predios en los que existan asentamientos humanos irregulares con factibilidad técnica y jurídica que se encuentren en territorio del Estado, siempre que éstos no correspondan a zonas federales, con la finalidad de otorgarles a los poseedores certeza jurídica en su patrimonio;</p>	<p>"II. Promover y dar seguimiento a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra de predios en los que existan asentamientos humanos irregulares con factibilidad técnica y jurídica que se encuentren en territorio del Estado, siempre que éstos no correspondan a zonas federales, con la finalidad de otorgarles a los poseedores certeza jurídica en su patrimonio;</p>
<p>"III. Adquirir los terrenos necesarios, por cualquier título o medio legal, para el cumplimiento de sus fines, así como aprovechar para ello aquéllos del dominio privado del Estado que el Ejecutivo le asigne en patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de vivienda, observando las disposiciones legales respectivas;</p>	<p><b>"III. Integrar y administrar bancos de suelo con viabilidad financiera, técnica, ambiental y jurídica para el desarrollo del Estado;</b></p>
<p>"III. Adquirir los terrenos necesarios, por cualquier título o medio legal, para el cumplimiento de sus fines, así como aprovechar para ello aquéllos del dominio privado del Estado que el Ejecutivo le asigne en patrimonio y que, por su naturaleza, sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de vivienda, observando las disposiciones legales respectivas;</p>	<p>"IV. Adquirir los terrenos necesarios, por cualquier título o medio legal, para el cumplimiento de sus fines, así como aprovechar para ello aquéllos del dominio privado del Estado que el Poder Ejecutivo le asigne en patrimonio y que, por su naturaleza, sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de vivienda, observando las disposiciones legales respectivas;</p>
<p>"IV. Enajenar bienes territoriales que formen parte de su patrimonio, de conformidad con los programas de desarrollo sobre la materia que impulsen la Federación, el Gobierno del Estado, los Municipios y los particulares, así como lo que establece la Constitución Política y las leyes del Estado;</p>	<p>"V. Enajenar bienes territoriales que formen parte de su patrimonio, de conformidad con los programas de desarrollo sobre la materia que impulsen la Federación, el Gobierno del Estado, los Municipios y los particulares, así como lo que establece la Constitución Política y las leyes del Estado;</p>
<p>"V. Celebrar operaciones de compra y venta, promesa de venta, fideicomisos, arrendamientos, hipoteca, garantía de créditos o de cualquiera otra naturaleza para el cumplimiento de sus objetivos;</p>	<p>"VI. Celebrar operaciones de compra y venta, promesa de venta, fideicomisos, arrendamientos, hipoteca, garantía de créditos o de cualquiera otra naturaleza para el cumplimiento de sus objetivos;</p>



"VI. Gestionar ante las instituciones de crédito facultadas para el efecto, los financiamientos que requiera para el logro de sus finalidades;	"VII. Gestionar ante las instituciones de crédito facultadas para el efecto, los financiamientos que requiera para el logro de sus finalidades;
"VII. Gestionar y adquirir los inmuebles que requiera para el cumplimiento de sus fines, en materia de servicios públicos y sociales;	"VIII. Gestionar y adquirir los inmuebles que requiera para el cumplimiento de sus fines, en materia de servicios públicos y sociales, y
"VIII. En general, la ejecución de acciones, actos y celebración de convenios que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos."	"IX. En general, la ejecución de acciones, actos y celebración de convenios que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos."

Texto anterior	Texto vigente
" <b>Artículo 4.</b> Para el logro de sus funciones, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:	" <b>Artículo 4.</b> Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:
"III. Coadyuvar en la política estatal en materia de planeación urbana, así como en el aprovechamiento y destino de los recursos territoriales del Estado;	"I. <b>Conducir y ejecutar</b> la política estatal <b>de suelo que contribuya al ordenamiento territorial y al desarrollo integral del Estado de Morelos;</b>
<i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i>	"II. <b>Integrar y administrar un banco de suelo con viabilidad financiera, técnica, ambiental y jurídica para el desarrollo del Estado, promoviendo el mejor uso de los predios baldíos urbanizados y subutilizados, que impulse la producción social del hábitat;</b>
<i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i>	"III. <b>Formular y promover proyectos de inversión tendientes a la adquisición y habilitación de suelo para los diferentes usos;</b>
<i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i>	"IV. <b>Prestar asistencia administrativa, técnica y operativa a los núcleos ejidales que lo soliciten, en los procesos de desincorporación de suelo de origen social;</b>





<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"V. Ejecutar las acciones tendientes a la regularización territorial, así como promover la adopción de los mecanismos legales, administrativos, fiscales y financieros que regulen e incentiven la disponibilidad de suelo en calidad, oportunidad y precio para los distintos usos que se requieran en el Estado de Morelos;</b></p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"VI. Promover la creación de entidades ejecutoras de los fondos, subsidios y recursos federales dirigidos a atender las necesidades de suelo, así como la coordinación de las políticas y programas federales y estatales que permitan una mayor y mejor capacidad operativa y financiera;</b></p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"VII. Estructurar y contratar fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento, público o privado, para el cumplimiento de su objeto;</b></p>
<p><b>"I. Adquirir, enajenar, arrendar, afectar en fideicomiso, permuta y, en general, realizar cualquier acto jurídico destinado a la constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra y planes y desarrollo de la vivienda, conforme a los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal de Ordenamiento Territorial, y los que de este deriven, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado;</b></p>	<p><b>"VIII. Adquirir, enajenar, arrendar, afectar en fideicomiso, permuta y, en general, realizar cualquier acto jurídico destinado a la constitución de reservas territoriales, así como para la administración, financiamiento y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; la regularización de la tenencia de la tierra y planes y desarrollo de la vivienda, conforme a los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal de Ordenamiento Territorial, y los que de este deriven, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado, de conformidad con su estatuto orgánico;</b></p>
<p><b>"X. Celebrar con inversionistas los contratos correspondientes a título oneroso</b></p>	<p><b>"IX. Adquirir y enajenar valores, títulos y acciones de empresas públicas o pri-</b></p>



<p>o gratuito para la transferencia de reservas territoriales, de acuerdo al uso de suelo que se apruebe, previa autorización del Congreso del Estado;</p>	<p><b>vadas relacionadas con su objeto, así como</b> celebrar con inversionistas los contratos correspondientes, a título oneroso o gratuito, para la transferencia de reservas territoriales <b>o de suelo apto</b>, de acuerdo <b>a los planes y programas de desarrollo aplicables y de conformidad con las reglas que establezca su Junta de Gobierno;</b></p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"X. Ejercer, en representación del Gobierno de Estado, el derecho de preferencia que tiene en su favor, en términos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos;</b></p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"XI. Integrar a la cuenta pública de Gobierno de Estado, que se remita al Poder Legislativo anualmente, el informe correspondiente respecto del ejercicio de las atribuciones a que se refieren las tres fracciones que anteceden;</b></p>
<p><b>"II. Coadyuvar en la realización del inventario del patrimonio territorial libre de edificaciones, del Gobierno Estatal y en su caso, del Gobierno Federal, a fin de concretar los trámites que se requieran para protocolizar el traslado, a favor de la Comisión, del suelo que corresponda;</b></p>	<p><b>"XII. Coadyuvar en la realización del inventario del patrimonio territorial libre de edificaciones del Gobierno Estatal y, en su caso, del Gobierno Federal, a fin de concretar los trámites que se requieran para protocolizar el traslado, a favor de la Comisión, del suelo que corresponda;</b></p>
<p><b>"IV. Analizar los planteamientos de usos y reservas de suelo contenidos en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable, con objeto de realizar los estudios de delimitación y tenencia, que establezcan las reservas territoriales;</b></p>	<p><b>"XIII. Analizar los planteamientos de usos y reservas de suelo contenidos en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable, con objeto de realizar los estudios de delimitación y tenencia, que establezcan las reservas territoriales, <b>así como proponer las actualizaciones o modificaciones a los diversos instrumentos de planeación y administración aplicables;</b></b></p>
<p><b>"V. Proponer a la Secretaría de Gobierno, acuerdos de coordinación con la Federación para la adquisición o constitución</b></p>	<p><b>"XIV. Proponer a la Secretaría de Gobierno (sic) <b>del Poder Ejecutivo Estatal</b>, acuerdos de coordinación con la Federación</b></p>



<p>de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;</p>	<p>para la adquisición o constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;</p>
<p>"VI. Realizar negociaciones con los poseedores o propietarios del suelo urbano en las reservas territoriales previstas en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal de Ordenamiento Territorial, así como realizar los actos jurídicos o administrativos que aseguren el destino previsto para dichas reservas;</p>	<p>"XV. Realizar negociaciones con los poseedores o propietarios del suelo urbano en las reservas territoriales previstas en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal de ordenamiento territorial, así como realizar los actos jurídicos o administrativos que aseguren el destino previsto para dichas reservas;</p>
<p>"VII. Fomentar la constitución de inmobiliarias sociales en las áreas de reserva o regularización que incorporen al sector social al desarrollo urbano sustentable;</p>	<p>"XVI. Fomentar la constitución de inmobiliarias sociales en las áreas de reserva o regularización que incorporen al sector social al desarrollo urbano sustentable;</p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p><b>"XVII. Promover la incorporación de suelo social al desarrollo, promoviendo la interlocución y asociación con los ejidatarios, la revisión de las inmobiliarias ejidales y, particularmente, hacer partícipes a los ejidatarios de las plusvalías generadas por la habilitación de suelo, para que puedan recibir beneficios legítimos en un marco de legalidad y planeación;</b></p>
<p>"IX. Celebrar convenios de coordinación con los Municipios, el Gobierno del Estado y la Federación, así como con entidades públicas y en su caso privadas, con el propósito de apoyar las actividades y acciones que involucren programas de la Comisión en materia de reservas territoriales, en su generación, administración, promoción y la gestión, procuración y seguimiento de la regularización de la tenencia de la tierra para la prevención, reordenación y control del crecimiento urbano; así como para incrementar la oferta de tierra para la vivienda especialmente de interés social, popular y económica;</p>	<p>"XVIII. Celebrar convenios de coordinación con los Municipios, el Gobierno del Estado y la Federación, así como con entidades públicas y, en su caso, privadas, con el propósito de apoyar las actividades y acciones que involucren programas de la Comisión en materia de <b>regularización territorial</b>, reservas territoriales, en su generación, administración, promoción y la gestión, procuración y seguimiento de la regularización de la tenencia de la tierra para la prevención, reordenación y control del crecimiento urbano; así como para incrementar la oferta de tierra para la vivienda especialmente de interés social, popular y económica;</p>



<p>"XI. Vigilar el cumplimiento de los contratos de transferencia de reserva territorial a título gratuito, a través de la donación o comodato, y en caso de incumplimiento, promover las acciones correspondientes para obtener la restitución de los inmuebles materia de esas operaciones;</p>	<p>"XIX. Vigilar <b>el puntual cumplimiento</b> de los contratos <b>y convenios en que inter venga, de acuerdo a los lineamientos que establezca su Junta de Gobierno;</b> y, en caso de incumplimiento, promover las acciones correspondientes para obtener la restitución de los inmuebles, <b>según corresponda conforme a la normativa aplicable;</b></p>
<p>"XII. Apoyar técnicamente a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado en lo relacionado a los asuntos de límites territoriales, como vocal ejecutivo de la Comisión de Límites Territoriales del Estado Libre y Soberano de Morelos;</p>	<p>"XX. Apoyar técnicamente a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado en lo relacionado a los asuntos de límites territoriales, como vocal ejecutivo de la Comisión de Límites Territoriales del Estado Libre y Soberano de Morelos;</p>
<p>"XIII. Llevar a cabo acciones para la generación de recursos financieros mediante el apoyo, asesoría y trabajos técnicos, que se otorguen a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado, inversionistas y particulares en los asuntos que así le requieran la Comisión;</p>	<p>"XXI. Llevar a cabo acciones para la generación de recursos financieros mediante el apoyo, asesoría y trabajos técnicos, que se otorguen a las instancias del Poder Ejecutivo del Estado, inversionistas y particulares en los asuntos que así le requieran la Comisión;</p>
<p>"XIV. Establecer un banco de información en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano Sustentable y de la Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo del Estado, sobre requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y vivienda, a fin de apoyar a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal que lo requieran, y</p>	<p>"XXII. Establecer <b>una base</b> de información, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano Sustentable y de la Secretaría de Desarrollo Social, ambas del Poder Ejecutivo del Estado, sobre requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y vivienda, a fin de apoyar a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal que lo requieran;</p>
<p><i>(fracción adicionada con el Decreto 1804)</i></p>	<p>"XXIII. <b>Integrar los expedientes técnicos y realizar la tramitación del procedimiento expropiatorio ante las instancias competentes, en términos de la normativa aplicable, y</b></p>
<p>"XV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines."</p>	<p>"XXIV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de <b>su objeto.</b>"</p>



24. En relación con el artículo 2 del cuadro comparativo es posible advertir que la modificación sufrida consistió únicamente en adicionar la fracción III (misma que no se controvierte), con lo cual el resto de las fracciones únicamente se recorrieron en cuanto a su numeración. En esa tesitura, las fracciones IV, V, VI, VI(sic) y IX que se impugnan **no sufrieron un cambio en sentido normativo en términos del criterio prevaleciente de este Tribunal Pleno**, pues su texto es exactamente el mismo, reiterándose de manera íntegra, de tal suerte que lo único que cambió fue la numeración.

25. En consecuencia, tal y como lo sostienen los Poderes demandados, dicha modificación **no puede considerarse como un nuevo acto legislativo** para efectos de su impugnación a través del presente medio de control constitucional, pues se reitera, la reforma que ahora se analiza no imprimió modificación alguna al texto legal de las fracciones que la Comisión accionante pretende controvertir.

26. Por tanto, lo procedente es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad en lo referente al artículo 2, fracciones IV, V, VI, VII y IX, pues al no constituir el decreto combatido un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

27. Lo mismo debe decirse respecto del artículo 4, fracciones XV y XVI, que impugna la Comisión accionante. Esto porque del cuadro comparativo se advierte que dichas fracciones **tampoco sufrieron un cambio normativo**, pues su texto es exactamente el mismo que el que se contemplaba en las fracciones VI y VII del artículo 4 anterior a la reforma de mérito.

28. En ese sentido, la única modificación que sufrieron las actuales fracciones XV y XVI fue en cuanto a su numeración, pues debido al conjunto de adiciones que se realizaron al artículo 4, dicha numeración tuvo que recorrerse, pero el texto legal se reprodujo íntegramente. En consecuencia, a la luz de estas consideraciones, es claro que no existe un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de la presente vía.



29. Por tanto, debe concluirse que, en cuanto a las fracciones XV y XVI del artículo 4 que se impugna en la presente acción, también se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, por lo que lo procedente es sobreseer en la presente acción respecto a ellas.

30. Al no haber más causas de improcedencia hechas valer por las partes ni advertidas de oficio por este Alto Tribunal, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

31. QUINTO.—**Estudio de fondo.** En términos del considerando anterior, el estudio de la presente acción se centrará únicamente en el artículo 4, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, del Decreto Mil Ochocientos Cuatro, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, por el cual se reformaron distintas disposiciones del diverso Decreto Ciento Noventa y Uno que creó el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales".

32. Las fracciones impugnadas establecen literalmente lo siguiente:

"**Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Ejecutar las acciones tendientes a la regularización territorial, así como promover la adopción de los mecanismos legales, administrativos, fiscales y financieros que regulen e incentiven la disponibilidad de suelo en calidad, oportunidad y precio para los distintos usos que se requieran en el Estado de Morelos;

"VI. Promover la creación de entidades ejecutoras de los fondos, subsidios y recursos federales dirigidos a atender las necesidades de suelo, así como la coordinación de las políticas y programas federales y estatales que permitan una mayor y mejor capacidad operativa y financiera;

"VII. Estructurar y contratar fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento, público o privado, para el cumplimiento de su objeto;



"VIII. Adquirir, enajenar, arrendar, afectar en fideicomiso, permuta y, en general, realizar cualquier acto jurídico destinado a la constitución de reservas territoriales, así como para la administración, financiamiento y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; la regularización de la tenencia de la tierra y planes y desarrollo de la vivienda, conforme a los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable y Estatal de Ordenamiento Territorial, y los que de este deriven, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado, de conformidad con su estatuto orgánico;

"IX. Adquirir y enajenar valores, títulos y acciones de empresas públicas o privadas relacionadas con su objeto, así como celebrar con inversionistas los contratos correspondientes, a título oneroso o gratuito, para la transferencia de reservas territoriales o de suelo apto, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo aplicables y de conformidad con las reglas que establezca su Junta de Gobierno."

33. En función de dicho texto, se procede a dar contestación a los argumentos esgrimidos por la parte accionante.

### **I. Violación al derecho a un medio ambiente sano**

34. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos alega que el decreto violenta el derecho humano al medio ambiente puesto que permite al Ejecutivo Local a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales determinar las zonas que serán declaradas "reservas territoriales" para asentamientos humanos, generando un aumento en la construcción de viviendas y una disminución de las zonas forestales o boscosas, o bien, su disposición discrecional, lo cual resulta, además, innecesario dado el número existente de viviendas y la densidad de población.

35. En esa tesitura, afirma que deben llevarse a cabo acciones preventivas a fin de evitar el daño al medio ambiente por lo que es necesario un desarrollo sustentable en esta materia.

36. Este Tribunal Pleno considera que tales argumentos **son infundados**.



37. A fin de dar respuesta al planteamiento formulado, conviene señalar que del decreto que dio origen a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales se desprende que su creación respondió a la necesidad de dar una solución al fenómeno del crecimiento anárquico de los asentamientos humanos en dicho Estado, puesto que su falta de orden y control generó una insuficiente atención de servicios, un grave deterioro del medio ambiente, inseguridad, mala aplicación de recursos, y en general, inconformidad social.

38. En respuesta, el Gobierno del Estado creó mecanismos jurídicos tendentes a conducir y controlar el proceso de urbanización en su territorio, mediante la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y de los cambios de uso de suelo, procurando optimizar la infraestructura existente, racionalizar y disminuir la movilidad, así como la contaminación ambiental. Uno de estos mecanismos fue precisamente la creación de la Comisión Estatal de Reservas territoriales.

39. En ese orden de ideas, el artículo 2 del referido decreto de creación establece que la Comisión tiene por objeto la constitución de reservas territoriales; la administración y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, turístico, de vivienda, así como el suelo no urbanizables para la protección ecológica, el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca; la integración y administración de bancos de suelo; así como la adquisición de terrenos necesarios para el cumplimiento de sus fines; entre otros.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> "Artículo 2. La Comisión, tendrá por objeto:

"I. La constitución de reservas territoriales, la administración y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; interviniendo en esta última hasta la entrega de los instrumentos jurídicos de propiedad que dé certeza jurídica a los solicitantes, así como el suelo no urbanizable para la protección ecológica, el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca;

"II. Promover y dar seguimiento a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra de predios en los que existan asentamientos humanos irregulares con factibilidad técnica y jurídica que se encuentren en territorio del Estado, siempre que estos no correspondan a zonas federales, con la finalidad de otorgarles a los poseedores certeza jurídica en su patrimonio;

"III. Integrar y administrar bancos de suelo con viabilidad financiera, técnica, ambiental y jurídica para el desarrollo del Estado;

"IV. Adquirir los terrenos necesarios, por cualquier título o medio legal, para el cumplimiento de sus fines, así como aprovechar para ello aquéllos del dominio privado del Estado que el Poder Ejecutivo le asigne en patrimonio y que, por su naturaleza, sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de vivienda, observando las disposiciones legales respectivas;





40. Es en función de este objeto que se establecen las atribuciones que el accionante reclama en la presente acción, como lo es, el adquirir, enajenar, arrendar y, en general, realizar cualquier acto jurídico destinado a la constitución de reservas territoriales, así como para la administración, financiamiento y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de vivienda, etcétera.

41. Sin embargo, para este Tribunal Pleno es necesario que tales atribuciones sean entendidas dentro del marco regulatorio establecido para la ordenación del desarrollo urbano. Así, conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, las reservas territoriales son definidas como las **áreas de un centro de población** que serán utilizadas para su crecimiento, conforme a los programas de desarrollo urbano sustentable.<sup>17</sup>

"V. Enajenar bienes territoriales que formen parte de su patrimonio, de conformidad con los Programas de Desarrollo sobre la materia que impulsen la Federación, el Gobierno del Estado, los Municipios y los particulares, así como lo que establece la Constitución Política y las Leyes del Estado;

"VI. Celebrar operaciones de compra y venta, promesa de venta, fideicomisos, arrendamientos, hipoteca, garantía de créditos o de cualquiera otra naturaleza para el cumplimiento de sus objetivos;

"VII. Gestionar ante las instituciones de crédito facultadas para el efecto, los financiamientos que requiera para el logro de sus finalidades;

"VIII. Gestionar y adquirir los inmuebles que requiera para el cumplimiento de sus fines, en materia de servicios públicos y sociales; y,

"IX. En general, la ejecución de acciones, actos y celebración de convenios que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos."

<sup>17</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXXV. Programa de Desarrollo Urbano Sustentable: Documento rector por medio del cual se planea y regula el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en el territorio municipal y la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, bajo la jurisdicción municipal. Los programas de desarrollo urbano sustentable se insertan en el Sistema de Estatal de Planeación Democrática a que se refiere el artículo 32 fracciones III, IV y V de esta misma ley;

"XXXVI. Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable: Es el conjunto de principios, objetivos, políticas, estrategias, programas operativos e instrumentos, normas técnicas y disposiciones relativas que regularán el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, a fin de determinar, organizar y mejorar los espacios urbanizados y establecer la estrategia de desarrollo urbano sustentable, ordenado, e integral de la entidad, observando otras disposiciones jurídicas aplicables;

"XXXVII. Protección ecológica: Conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y evitar su deterioro;

"...



42. Por su parte, el artículo 93 de dicho ordenamiento establece que la reserva territorial o zona apta para el desarrollo urbano sustentable comprende las tierras, áreas y predios que deben conservarse para su ocupación futura con el uso o destino y temporalidad previstos en los programas de desarrollo urbano sustentable.<sup>18</sup> Mientras que el artículo 97 define como reserva territorial patrimonial a las áreas, predios e instalaciones adquiridos por el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados para satisfacer los requerimientos de tierra que demanda el desarrollo urbano sustentable en el marco de los programas correspondientes.<sup>19</sup>

43. La interpretación sistemática de dichos preceptos permite sostener que las llamadas "reservas territoriales" están referidas a las áreas o espacios ubicados **dentro de los límites de los centros poblacionales o adyacentes a ellos** destinados a la previsión, ordenación y crecimiento de los asentamientos humanos.

44. En ese orden de ideas, el artículo 70 de la ley en comento establece que para efectos de ordenar, regular y planear el desarrollo urbano sustentable de los centros de población, su integración y delimitación comprenderá lo siguiente:<sup>20</sup>

---

"XL. Reservas territoriales: Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento, conforme a los programas de desarrollo urbano sustentable."

<sup>18</sup> "Artículo 93. La reserva territorial o zona apta para el desarrollo urbano sustentable, comprende las tierras, áreas y predios que deben conservarse para su ocupación futura con el uso o destino y temporalidad previstos en los programas de desarrollo urbano sustentable.

"La reserva territorial identificada en los programas de desarrollo urbano sustentable como zonas aptas para el desarrollo urbano sustentable, tiene carácter de utilidad pública por su visión estratégica, y está enfocada a atender las necesidades humanas conforme a la vocación, capacidad y uso potencial del suelo rural y urbanizable disponible en el Estado, con la temporalidad que en ellos se haya determinado."

<sup>19</sup> "Artículo 97. Se establece como reserva territorial patrimonial a las áreas, predios e instalaciones adquiridos por el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados para satisfacer los requerimientos de tierra que demanda el desarrollo urbano sustentable, en el marco de los programas correspondientes."

<sup>20</sup> "Artículo 70. Para efectos de ordenar, regular y planear el desarrollo urbano sustentable de los centros de población, su integración y delimitación comprenderá:

"I. El área urbana: Actualmente ocupada por la infraestructura, equipamientos, construcciones o instalaciones de un centro de población; o que se determine para la fundación del mismo;

"II. Las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable: Aquellas que por sus características y aptitudes urbanas y naturales, por su infraestructura, equipamiento y servicios, se determine conveniente incorporarlas a la expansión futura del centro de población; y,



- La zona urbana: que es la que se encuentra ocupada por la infraestructura, equipamientos, construcciones o instalaciones de un centro de población.
- Las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable: que son aquellas que, por sus características urbanas y naturales, se considera conveniente su incorporación a la expansión futura del centro de población.
- El área de preservación ecológica: que se refiere a aquella constituida por los elementos naturales que comprenden los condicionamientos ecológicos del centro de población.<sup>21</sup>

45. Claramente, las reservas territoriales, conforme a su definición, se ubican en el segundo tipo de áreas. En ese sentido, el artículo 71 de dicha ley señala que corresponderá a los Municipios aprobar y administrar la zonificación primaria y secundaria que se establecerá en los programas de desarrollo urbano sustentable de su competencia, las cuales determinarán:

- La zonificación primaria, en virtud de la cual se determinarán las áreas urbanizadas, las urbanizables a corto, mediano y largo plazo, que son las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable, así como las áreas no urbanizables, referidas a la conservación y preservación ecológica.
- La zonificación secundaria, referida a los usos y destinos de suelo, estructura urbana, vial, etcétera.<sup>22</sup>

"III. El área de preservación ecológica: Aquella constituida por los elementos naturales que comprenden los condicionantes ecológicos del centro de población."

<sup>21</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Área no urbanizable: Superficie que, en razón de su naturaleza, función o destino, no debe incorporarse al desarrollo urbano, o esté sujeta a restricciones en su aprovechamiento;

"IV. Área urbana: Área habitada o urbanizada, es decir la ciudad misma, más el área contigua edificada, con usos de suelo de naturaleza no agrícola y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida, en forma notoria, por terrenos de uso no urbano, como bosques, sembradíos o cuerpos de agua."

<sup>22</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



- Los aprovechamientos predominantes de las distintas zonas de los centros de población.
- Los usos o destinos que, por su importancia, impacto o dimensiones requieren de un tratamiento especial.
- Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, entre otras.

46. Continúa el artículo 72 precisando que en las zonas no urbanizables sólo se permite la construcción de caminos de acceso, infraestructura de comunicaciones y suministro de energía eléctrica y equipamiento e infraestructura de apoyo a las actividades económicas; edificios e instalaciones indispensables para el mantenimiento y vigilancia de parques, zonas ecológicas o de valor histórico, artístico, cultural y recreativo; obras menores de mejoramiento o mantenimiento de las construcciones existentes; y la explotación de bancos de materiales para construcción, precisando que estas áreas no urbanizables quedarán sujetas a políticas y normas congruentes con el ordenamiento ecológico.<sup>23</sup>

47. En esa tesitura, el artículo 77 de la ley local de ordenamiento territorial, ordena que los programas de desarrollo urbano sustentable mediante los cuales

---

"XLIX. Zonificación primaria: Determinación de las áreas que integran un centro de población tales como las áreas urbanizadas, urbanizables y de conservación y preservación ecológica, conforme lo establezcan los programas de desarrollo urbano sustentable;

"L. Zonificación secundaria: Determinación de las áreas que contendrán los diversos usos y destinos del suelo, tanto en las zonas urbanizadas como en las urbanizables."

<sup>23</sup> "Artículo 72. En las áreas no urbanizables sólo se permite la construcción de:

"I. Caminos de acceso, infraestructura de comunicaciones y suministro de energía eléctrica y equipamiento e infraestructura de apoyo a las actividades económicas;

"II. Edificios e instalaciones indispensables para el mantenimiento y vigilancia de parques, zonas ecológicas o de valor histórico, artístico, cultural y recreativo;

"III. Obras menores de mejoramiento o mantenimiento de las construcciones existentes en áreas no urbanizables, y

"IV. Explotación de bancos de materiales para construcción, de acuerdo a esta ley y la legislación ambiental. Las áreas no urbanizables quedarán sujetas a políticas y normas congruentes con el ordenamiento ecológico."



se regulen los usos de suelo, se referirán **únicamente a las áreas localizadas dentro de los límites de los centros de población**. Por el contrario, cuando se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano sustentable fuera del límite de los centros de población, se sujetará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo.

48. Es en ese contexto que se insertan las facultades de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, pues los artículos 99 a 101 de la ley de la materia disponen lo siguiente:

"Artículo 99. La Comisión Estatal de Reservas Territoriales, por si o conjuntamente con las autoridades municipales, con apego al Programa Estatal de Reservas Territoriales y en congruencia con los programas de desarrollo urbano sustentables, previo dictamen de uso o destino de la secretaría en su caso, y autorización de su Junta de Gobierno, podrán llevar a cabo acciones en materia de reservas territoriales con objeto de:

**"I. Constituir reserva territorial patrimonial;**

**"II. Programar la adquisición y oferta de tierra para el desarrollo urbano sustentable;**

"III. Evitar la especulación de las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable;

**"IV. Ofertar reserva territorial que atienda preferentemente las necesidades de los grupos sociales de bajo ingreso, para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios;**

"V. Atender la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los programas;

**"VI. Ofertar en subasta pública a personas privadas, reserva territorial con uso específico determinado por la secretaría, que sea necesario para cumplir con acciones de vivienda o infraestructura de desarrollo; y,**



"VII. Abatir el deterioro de las áreas naturales y sus elementos, propiciado por la ocupación irregular de los asentamientos humanos.

"Los Gobierno (sic) del Estado y los Ayuntamientos, así como sus organismos desconcentrados o descentralizados, tendrá derecho de preferencia sobre la reserva territorial.

**"La Comisión Estatal de Reservas Territoriales, podrá administrar, adquirir, enajenar y ofertar reserva territorial, previo dictamen de la secretaría, en el que se determine que es compatible con el uso o destino correspondiente y con el Programa Estatal de Reserva Territorial, además de contar con autorización de su Junta de Gobierno, y del Congreso del Estado.**

"La subasta pública señalada en la fracción VI, se realizará previa convocatoria que se publicará con quince días de anticipación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y simultáneamente en un periódico de mayor circulación en el Estado, fijándose un ejemplar de la misma en los tableros de avisos de la presidencia municipal y de la oficina de rentas de la cabecera del Municipio en el cual esté ubicado el inmueble; informándose con la misma anticipación al Congreso Local. En el acto de subasta pública habrá un notario para dar fe de hechos."

"Artículo 100. Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, suscribirá los acuerdos de coordinación con las entidades y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, y, en su caso, convenios de concertación, contratos públicos privados con los sectores social y privado para:

**"I. Determinar e integrar el inventario de inmuebles susceptibles de constituirse como reserva territorial patrimonial;**

**"II. La adquisición y constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano sustentable;**



"III. Protocolizar el traslado de dominio a favor de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, respecto de los bienes que corresponda;

"IV. Coordinar las acciones e inversiones que comprometan la Federación, el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y, en su caso, los sectores social y privado, para la constitución, adquisición, transmisión y ocupación de los inmuebles objeto de esta materia;

**"V. Transferir reserva territorial patrimonial a proyectos de desarrollo, previa autorización del Congreso del Estado;**

"V. (sic) Establecer las medidas que propicien el aprovechamiento de las áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y,

"VI. Apoyar las actividades y acciones que involucren programas con reservas territoriales y el cumplimiento de sus fines."

"Artículo 101. La Comisión Estatal de Reservas Territoriales y la autoridad municipal correspondiente, promoverán la incorporación de tierra de propiedad social, pública y privada a favor de proyectos de desarrollo urbano sustentable en las áreas previstas para ello, conforme las disposiciones jurídicas aplicables y estableciendo los convenios de coordinación con las dependencias federales, estatales y de concertación con los propietarios involucrados."

"Artículo 102. Corresponde a los Ayuntamientos y al Gobierno del Estado asignar los recursos necesarios para la adquisición y constitución de la reserva territorial que permitan el cumplimiento de los programas aprobados, recursos que serán aportados al fondo financiero denominado Fondo para la Reserva Territorial del Estado de Morelos, mismos que se destinarán exclusivamente a la adquisición de predios que se constituyan como reserva territorial y serán administrados por la comisión y los Municipios correspondientes."

49. Por tanto, del análisis de las facultades impugnadas en relación con el sistema normativo en el cual se insertan es posible advertir que la declaración



de las reservas territoriales y la celebración de actos jurídicos relacionadas con ellas, en principio, están referidas a las zonas urbanizadas o urbanizables **localizadas dentro de los límites de los centros de población** con el fin de permitir su crecimiento, por lo que no se dirigen a las reservas ecológicas o áreas protegidas.

50. Esta distinción es importante porque mientras las reservas ecológicas o áreas protegidas constituyen espacios en los cuales se prohíben distintas actividades que pueden ser nocivas para el medio ambiente, la reserva territorial está concebida para el crecimiento de los asentamientos humanos.

51. Ahora bien, es innegable que, si la finalidad de estas reservas es permitir el crecimiento de los centros poblacionales –de manera ordenada–, dicho crecimiento, naturalmente, genera tensiones con el cuidado al medio ambiente y la protección de los recursos naturales, aspecto que desde luego debe ser protegido y salvaguardado. Sin embargo, lo que no se comparte es que la sola previsión de estas facultades en favor de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales genere en automático, una afectación al derecho humano en cuestión.

52. Más bien, se aprecia que la argumentación de la accionante parte de una apreciación aislada y desarticulada de dichas atribuciones, porque, como ha quedado señalado, del análisis sistemático de las leyes que buscan regular el desarrollo urbano en el Estado es posible advertir el establecimiento de ciertos ejes rectores que buscan compatibilizar dicho desarrollo con el cuidado al medio ambiente, tales como la sustentabilidad de dicho proceso, el cual debe estar encaminado entre otros aspectos, a la preservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

53. En ese sentido, y en relación con la materia concreta de impugnación, ha quedado expuesto que el artículo 77 de la Ley de Ordenamiento Territorial del Estado de Morelos sienta la regla general según la cual los programas de desarrollo urbano sustentable mediante los cuales se regulen los usos de suelo se referirán únicamente a las áreas localizadas dentro de los límites de los centros de población. Es cierto que la propia ley prevé la posibilidad de ampliar dichos





centros, o bien, de realizar proyectos de desarrollo urbano sustentable fuera del límite de los centros de población; sin embargo, establece que tales acciones **se sujetarán a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico.**

54. En esa tesitura, cabe recordar que la congruencia y armonía que debe existir entre la ordenación y planeación de los asentamientos humanos y la protección y cuidado al medio ambiente constituye un mandato previsto expresamente en el artículo 27 constitucional, cuyo párrafo tercero, establece lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;** para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, **y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**"



55. En atención a dicho mandato, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece en sus artículos 17, 23, 98 y 99, lo siguiente:<sup>24</sup>

"Artículo 17. En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y **el ordenamiento ecológico** que se establezcan de conformidad con esta ley y las demás disposiciones en la materia.

"En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes."

"Artículo 23. Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

"I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

<sup>24</sup> Conviene recordar que el artículo 73, fracción XXX-G de la Constitución General establece que es competencia del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En esa tesitura, el Congreso Federal expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente cuyo artículo 1 establece que dicha ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Por su parte el artículo 4 establece que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en dicha ley y en otros ordenamientos legales.



"II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

"III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

"IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

"V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

"VI. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

"VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

"VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

"IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida; y,



"X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático."

"Artículo 98. Para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán los siguientes criterios:

"I. El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;

"II. El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;

"III. Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;

"IV. En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;

"V. En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas; y,

"VI. La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural."

"Artículo 99. Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en:

"I. Los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inver-



sión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas;

**"II. La fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos;**

**"III. El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población;**

"IV. La determinación de usos, reservas y destinos en predios forestales;

"V. El establecimiento de zonas y reservas forestales;

"VI. La determinación o modificación de los límites establecidos en los coeficientes de agostadero;

"VII. Las disposiciones, lineamientos técnicos y programas de protección y restauración de suelos en las actividades agropecuarias, forestales e hidráulicas;

"VIII. El establecimiento de distritos de conservación del suelo;

"IX. La ordenación forestal de las cuencas hidrográficas del territorio nacional;

"X. El otorgamiento y la modificación, suspensión o revocación de permisos de aprovechamiento forestal;

"XI. Las actividades de extracción de materias del subsuelo; la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales; las excavaciones y todas aquellas acciones que alteren la cubierta y suelos forestales; y,

"XII. La formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere esta ley."

56. En relación con el ordenamiento ecológico, la ley general lo define como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso



del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.<sup>25</sup>

57. Es por ello que en su formulación ordena que se deberán considerar, entre otros criterios, la naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerza soberanía y jurisdicción; la vocación de cada zona o región en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos y las actividades económicas, el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades, entre otros aspectos.<sup>26</sup>

58. En esa tesitura, se establece que el programa de ordenamiento ecológico general del territorio tendrá por objeto determinar la regionalización ecológica del territorio nacional, así como definir los lineamientos y estrategias ecológicas

<sup>25</sup> "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos."

<sup>26</sup> "Artículo 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

"I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;

"II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

"III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

"IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades; y,

"VI. Las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso."



para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.<sup>27</sup>

59. Se precisa que los gobiernos de las entidades federativas podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, los cuales deberán contener el área o región que se pretende ordenar, así como la determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localizan en la región de que se trate, así como la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> "Artículo 20. El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la secretaria, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar: "I. La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes; y,

"II. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos."

<sup>28</sup> "Artículo 20 Bis 2. Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México respectivas, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los Gobiernos Locales involucrados.

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaria y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en que se ubique, según corresponda."

"Artículo 20 Bis 3. Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 Bis 2 deberán contener, por lo menos:

"I. La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;

"II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos; y,



60. De manera específica, el artículo 20 Bis 5 de dicho ordenamiento general, dispone lo siguiente:

"Artículo 20 Bis 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

"I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

"II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta ley;

"III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

"III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación."

"Artículo 20 Bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

"I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

"II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y,

"III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes."





**"IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.**

"Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

"V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda;

"VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

"VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.

"Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto; y,

"VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes."

61. Es en atención a dichos mandatos que la Ley de Ordenamiento Territorial del Estado de Morelos ordena que las autoridades estatales y municipales deberán hacer compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y el ordenamiento



territorial de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, en los planes municipales de desarrollo urbano sustentable y en los programas de desarrollo urbano sustentable aplicables.<sup>29</sup>

62. En esa línea, el artículo 78 decreta que los programas de desarrollo urbano sustentable contendrán las disposiciones acordes al ordenamiento ecológico, con el objeto de mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.<sup>30</sup>

63. Por su parte, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos establece en su artículo 14 un **mandato general** conforme al cual en la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económicos y social, se observarán los lineamientos de política ambiental.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> "Artículo 77. Los programas de desarrollo urbano sustentable, mediante los cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas dentro de los límites de los centros de población. Cuando se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano sustentable fuera del límite de los centros de población, se sujetará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo; dichos límites sólo podrán modificarse mediante el procedimiento que establezca el reglamento de ordenamiento territorial.

"Las autoridades estatal y municipal harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, en los planes municipales de desarrollo urbano sustentable y en los programas de desarrollo urbano sustentable que resulten aplicables."

<sup>30</sup> "Artículo 78. Los programas de desarrollo urbano sustentable contendrán las disposiciones acordes al ordenamiento ecológico, con el objeto de mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los elementos naturales y asegurar el mejoramiento en la calidad de vida de la población. Los programas de desarrollo urbano sustentable determinarán mediante la asignación de un coeficiente de área verde, lo relativo a la proporción entre el área construida y el área verde que deba existir en los desarrollos habitacionales por cada determinado número de habitantes; de igual manera los programas establecerán el coeficiente de absorción de agua."

<sup>31</sup> "Artículo 14. En la planeación estatal del desarrollo se deberán incorporar los preceptos señalados y signados en la agenda 21 y la política ambiental definida a nivel nacional y estatal, asimismo se instrumentará el ordenamiento ecológico y los demás instrumentos de la política ambiental que se establezcan de conformidad con esta ley y las demás disposiciones en la materia."



64. Específicamente, se ordena que en la planeación del desarrollo del Estado deberán incluirse estudios previos y la evaluación de impacto ambiental de aquellas obras, acciones o servicios que se realizan y que puedan generar un deterioro de los ecosistemas.<sup>32</sup> Finalmente, en cuanto al ordenamiento ecológico del Estado, la ley en comento prevé lo siguiente:

"Artículo 17. En la formulación del ordenamiento ecológico del territorio de la entidad, se deberán considerar los siguientes criterios:

"I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio de la entidad;

"II. La vocación de cada zona en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

"III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de las actividades económicas o de otras actividades humanas, de los asentamientos humanos o fenómenos naturales;

**"IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y las condiciones ambientales; y,**

**"V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades."**

**"Artículo 18.** El ordenamiento ecológico territorial será considerado en:

---

"En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Gobierno Estatal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Estatal de Desarrollo y los programas correspondientes."

<sup>32</sup> "Artículo 16. En la planeación del desarrollo del Estado de Morelos deberán incluirse estudios previos y la evaluación de impacto ambiental de aquellas obras, acciones o servicios que se realizan y que puedan generar un deterioro de los ecosistemas, de acuerdo a lo señalado en esta ley."



**"I. Los planes de desarrollo urbano estatal, municipal y de centros de población;**

"II. La fundación de los nuevos centros de población;

"III. La creación de áreas naturales protegidas y reservas territoriales, así como en la determinación de usos, provisiones y destinos del suelo;

**"IV. La ordenación urbana del territorio y los programas del Gobierno Estatal para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda;**

"V. Los financiamientos para la infraestructura, equipamiento y vivienda sean de naturaleza crediticia o de inversión;

"VI. Los apoyos a las actividades productivas que otorgue el Gobierno Estatal u otra fuente de financiamiento, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión; deberán promover progresivamente los usos de suelo que sean compatibles con el ordenamiento territorial;

"VII. La realización de las obras públicas que impliquen el aprovechamiento de los recursos naturales o que pueden influir en la localización de las actividades productivas;

"VIII. El financiamiento a las actividades económicas para inducir su adecuada localización, y en su caso, su reubicación;

"IX. Las autorizaciones para la construcción y operación de las plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicios; y,

"X. Los demás previstos en ésta ley y demás disposiciones relativas."

**"Artículo 19.** El ordenamiento ecológico del territorio del Estado de Morelos, se formulará en congruencia con el ordenamiento ecológico que establezca la Federación, y particularizará a través de los programas de ordenamiento ecológico:

"I. Regional y



"II. Local."

**"Artículo 21.** Los programas de ordenamiento ecológico regional tendrán por objeto:

"I. La zonificación ecológica del territorio del Estado de Morelos, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes, de conformidad con el programa general de ordenamiento ecológico del territorio; y,

**"II. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, así como para la localización de actividades productivas de los asentamientos humanos."**

**"Artículo 24.** Los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán formulados, aprobados, expedidos y evaluados por los gobiernos municipales, en el término de un año contado a partir de la fecha en que inicie una nueva administración municipal y tendrán por objeto:

"I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por sus habitantes;

**"II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo de acuerdo a su vocación con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y,**

"III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes de desarrollo municipales y programas de desarrollo urbano correspondientes."



**"Artículo 25.** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados conforme a las siguientes bases:

"I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

"II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad a su competencia;

**"III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano se sujetará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación;**

**"IV. Las autoridades municipales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la planeación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes de desarrollo municipales y programas de desarrollo urbano que resulten aplicables;**

"Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas.

"V. En caso de que un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida o parte de ella, ya sea de competencia federal o estatal, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, según corresponda;



"VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, con la participación de las asambleas correspondientes expresando las motivaciones que lo justifiquen;

"VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, se establecerán mecanismos que garanticen la participación de las instituciones académicas, de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán por lo menos procedimientos de difusión y consulta pública, además de las formas y los procedimientos públicos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológicos a que se refiere éste precepto; y,

"VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes; y,

"IX. Los programas de ordenamiento locales y sus correspondientes decretos aprobatorios serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad con los respectivos planos y demás documentos anexos y en el Sistema Estatal de Información Ambiental."

65. Derivado de esta regulación, este Tribunal Pleno reitera que, si bien la ordenación urbana y el desarrollo de los asentamientos humanos tiene una injerencia directa en el cuidado y la preservación del medio ambiente, lo que no se comparte es que la sola previsión de las facultades de la referida Comisión para constituir y enajenar reservas territoriales con miras al desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados o vivienda, se constituya en automático en una vulneración del derecho humano, pues dichas facultades deben interpretarse y analizarse a la luz del contexto normativo en el que se insertan.

66. Bajo esa línea de pensamiento, lo que se advierte es que la regulación en la materia permite advertir que la ley local, en acatamiento de la Constitución y de la ley general respectiva, adopta una serie de mecanismos jurídicos que tienen por objeto compatibilizar el desarrollo urbano con el cuidado del medio ambiente,



pues se impone como un mandato general a todas las autoridades del Estado que la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como en el ejercicio de las atribuciones para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económicos y social, se observarán los lineamientos de política ambiental.

67. Para luego contemplar obligaciones específicas en la planeación y desarrollo de los centros de población, ordenando que sea sustentable, esto es, encaminada a mejorar la calidad de vida de la población, elevar la productividad, preservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente. De ahí que establezca la necesidad de adecuar estos planes de desarrollo urbano sustentable con los ordenamientos ecológicos, entendidos precisamente como los instrumentos de planeación ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, en las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

68. Desde luego que con esto no se quiere decir que con la sola previsión de dichos mecanismos de protección el cuidado del medio ambiente esté plenamente garantizado, pues los procesos de urbanización resultan complejos y, dada la estrecha vinculación que guardan con las posibles afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales, siempre será necesario la inspección, vigilancia, revisión y fiscalización a fin de asegurar que en la implementación de las acciones y políticas se respeten y cumplan los mecanismos de protección previstos en la propia Constitución General y en los distintos ordenamientos de la materia, debiéndose tener como eje fundamental el cuidado y preservación del medio ambiente.

69. Sin embargo, para efectos de la resolución del presente asunto, lo que se advierte es que la sola previsión de una atribución como la que se combate en favor de un organismo descentralizado encargado de la administración y promoción del suelo urbano, resulta insuficiente para poder declarar su invalidez por vulnerar el derecho humano al medio ambiente.

70. Lo mismo debe decirse respecto a la exigencia de sustentabilidad alegada por la Comisión Accionante. Desde luego, garantizar la sustentabilidad





del desarrollo urbano constituye una exigencia expresa de nuestra Constitución General. Sin embargo, lo que no se advierte para efectos del presente asunto es que la sola previsión de las facultades de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales vulnere dicha sustentabilidad, pues desde el punto de vista normativo es posible advertir la existencia de mecanismos que buscan garantizar la compatibilidad del desarrollo urbano con la sustentabilidad y cuidado del medio ambiente.

71. En ese sentido, es claro que la sola previsión normativa no siempre resultará suficiente a fin de garantizar esta compatibilidad y el cuidado al medio ambiente; sin embargo, el aspecto que se identifica en el presente asunto es que dicha problemática se ubica en un escenario distinto, pues ello dependerá de **la aplicación e implementación en la práctica** de estos mecanismos de protección, en los que, se reitera, será necesaria una labor de acompañamiento, inspección, vigilancia, revisión y fiscalización a fin de hacerlos efectivos; sin embargo, ello trasciende al ámbito del diseño normativo que es lo que impugna el promovente en el presente asunto.

72. Es por estas razones que este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que los argumentos esgrimidos por la Comisión promovente sobre este primer tema, deben declararse **infundados**.

## II. Violación al derecho de propiedad

73. La Comisión demandante sostiene que las normas controvertidas vulneran el artículo 27 constitucional, puesto que, al facultar a la Comisión de Reservas Territoriales de Morelos para enajenar la reserva territorial, no se hace mención alguna sobre los mecanismos que en el precepto constitucional se establecen para transferir tierras y aguas propiedad de la nación o del Estado.

74. Debe recordarse que, conforme a la Ley de Ordenación Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, las reservas territoriales están referidas a bienes de jurisdicción estatal, no de la Nación, por lo que su régimen jurídico viene definido por la normativa local.

75. Hecha esta precisión, el problema que se advierte es que el argumento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado parece sostener que era obli-



gatorio para el legislador local establecer en el propio decreto de creación de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales las reglas relativas a la enajenación y disposición de dichas reservas. Sin embargo, de la lectura del artículo 27 constitucional, este Tribunal Pleno no advierte la existencia de una reserva de fuente que permita sostener tal consideración.

76. Esto no significa que los actos jurídicos que se realicen sobre las reservas territoriales no están sujetos a un régimen jurídico específico, lo único que se precisa es que dicho régimen no tiene como condición de validez el tener que estar necesariamente previsto en el decreto impugnado. Por lo contrario, y como ya se dijo, ese régimen se localiza en las diversas leyes locales, tales como la propia Ley de Ordenación Territorial y la Ley General de Bienes, ambos del Estado de Morelos.

77. En ese sentido, conviene recordar que el artículo 95 del primero de los ordenamientos citados prevé que, en el ámbito del desarrollo urbano sustentable del Estado, corresponde al organismo descentralizado denominado Comisión Estatal de Reservas Territoriales establecer los mecanismos jurídicos y técnicos que estudien, constituyan, administren, protejan y oferten la reserva territorial, conforme a las atribuciones propias de la Comisión.

78. Por su parte, los artículos 99 y 100 de dicha ley disponen lo siguiente:

"Artículo 99. La Comisión Estatal de Reservas Territoriales, por si o conjuntamente con las autoridades municipales, con apego al Programa Estatal de Reservas Territoriales y en congruencia con los programas de desarrollo urbano sustentables, previo dictamen de uso o destino de la secretaría en su caso, y autorización de su Junta de Gobierno, podrán llevar a cabo acciones en materia de reservas territoriales con objeto de:

"I. Constituir reserva territorial patrimonial;

"II. Programar la adquisición y oferta de tierra para el desarrollo urbano sustentable;

"III. Evitar la especulación de las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable;



**"IV. Ofertar reserva territorial que atienda preferentemente las necesidades de los grupos sociales de bajo ingreso, para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios;**

"V. Atender la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los programas;

**"VI. Ofertar en subasta pública a personas privadas, reserva territorial con uso específico determinado por la secretaría, que sea necesario para cumplir con acciones de vivienda o infraestructura de desarrollo; y,**

"VII. Abatir el deterioro de las áreas naturales y sus elementos, propiciado por la ocupación irregular de los asentamientos humanos.

"Los Gobierno (sic) del Estado y los Ayuntamientos, así como sus organismos desconcentrados o descentralizados, tendrá derecho de preferencia sobre la reserva territorial.

**"La Comisión Estatal de Reservas Territoriales, podrá administrar, adquirir, enajenar y ofertar reserva territorial, previo dictamen de la secretaría, en el que se determine que es compatible con el uso o destino correspondiente y con el Programa Estatal de Reserva Territorial, además de contar con autorización de su Junta de Gobierno, y del Congreso del Estado.**

"La subasta pública señalada en la fracción VI, se realizará previa convocatoria que se publicará con quince días de anticipación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" y simultáneamente en un periódico de mayor circulación en el Estado, fijándose un ejemplar de la misma en los tableros de avisos de la presidencia municipal y de la oficina de rentas de la cabecera del Municipio en el cual esté ubicado el inmueble; informándose con la misma anticipación al Congreso Local. En el acto de subasta pública habrá un notario para dar fe de hechos."

"Artículo 100. Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, suscribirá los acuerdos de coordinación con las entidades y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, y, en su caso, convenios de concertación, contratos públicos privados con los sectores social y privado para:



"I. Determinar e integrar el inventario de inmuebles susceptibles de constituirse como reserva territorial patrimonial;

**"II. La adquisición y constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano sustentable;**

"III. Protocolizar el traslado de dominio a favor de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, respecto de los bienes que corresponda;

"IV. Coordinar las acciones e inversiones que comprometan la Federación, el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y, en su caso, los sectores social y privado, para la constitución, adquisición, transmisión y ocupación de los inmuebles objeto de esta materia;

**"V. Transferir reserva territorial patrimonial a proyectos de desarrollo, previa autorización del Congreso del Estado;**

"V. (sic) Establecer las medidas que propicien el aprovechamiento de las áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y,

"VI. Apoyar las actividades y acciones que involucren programas con reservas territoriales y el cumplimiento de sus fines."

79. Por su parte, la Ley General de Bienes del Estado de Morelos establece que el Estado y sus Municipios están investidos de personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes, muebles e inmuebles, que les fueren necesarios para el cumplimiento y desarrollo de sus funciones y realización de los programas de gobierno.<sup>33</sup>

80. En ese sentido, se indica que el patrimonio de estos entes está conformado por bienes de dominio público y bienes muebles e inmuebles de dominio

<sup>33</sup> "Artículo 2. El Estado de Morelos y los Municipios que lo integran, están investidos de personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes, muebles e inmuebles, que les fueren necesarios para el cumplimiento y desarrollo de sus funciones y realización de los programas de gobierno."



privado. Para efectos del presente asunto, es importante señalar que la propia ley precisa que los bienes inmuebles y muebles de los organismos descentralizados del Gobierno del Estado, como lo es la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, quedan comprendidos en esta clasificación.<sup>34</sup>

81. Ahora bien, los artículos 6 y 10 de dicho ordenamiento legal establecen que son bienes del dominio privado del Estado de Morelos, entre otros, las tierras y aguas de propiedad estatal no consideradas de dominio público, susceptibles de ser enajenadas a particulares, **incluyendo los bienes inmuebles que el Gobierno del Estado de Morelos adquiera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.**<sup>35</sup>

<sup>34</sup> "Artículo 4. El patrimonio del Estado de Morelos y de sus Municipios, se compone:

"I. Bienes de dominio público; y,

"II. Bienes inmuebles y muebles de dominio privado.

"Los bienes inmuebles y muebles de los organismos descentralizados del Gobierno del Estado y de los Municipios, quedan comprendidos en la clasificación anterior."

<sup>35</sup> "Artículo 6. Son bienes de dominio privado del Estado de Morelos:

"I. Las tierras y aguas de propiedad estatal, no comprendidas en el artículo anterior, ubicadas dentro del territorio del Estado, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;

"II. Los bienes muebles que se encuentren dentro del territorio de la entidad, considerados mostrencos;

"III. Los que hayan formado parte del patrimonio de corporaciones y organismos públicos de carácter local que se extingan o liquiden y no tengan utilidad pública;

"IV. Los bienes muebles de propiedad estatal al servicio de los poderes locales, no comprendidos en la fracción XIII del artículo anterior;

"V. Los demás bienes de la misma índole que por cualquier título adquiera el Gobierno del Estado de Morelos y que no estén destinados a un servicio público;

"VI. Los bienes inmuebles y muebles que el Gobierno del Estado de Morelos adquiera en otra u otras entidades federativas;

"VII. Los bienes inmuebles que el Gobierno del Estado de Morelos adquiera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra; y,

"VIII. Los inmuebles vacantes o abandonados que no tengan dueño cierto y conocido.

"También se consideran bienes inmuebles del dominio privado del Estado, aquellos que formen ya parte de su patrimonio y que por naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de habitación popular."

"Artículo 10. En sus respectivas circunscripciones territoriales son bienes del Municipio, los siguientes:

"I. De dominio público: los de uso común; los inmuebles destinados a un servicio público prestado por el Municipio; los bienes que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparadas a éstos; los inmuebles expropiados a favor del Municipio; las superficies de tierras que no sean propiedad de la Federación, del Estado, ni de los particulares y que tengan



82. En lo relativo a los bienes inmuebles de dominio privado, se establece que podrán ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con exclusión de la donación y del comodato, salvo que estos contratos estén expresamente autorizados por la presente ley.<sup>36</sup> Igualmente, se dispone que los actos jurídicos, convenios y contratos que realicen las dependencias y organismos descentralizados del Ejecutivo del Estado y los Municipios en contravención a lo dispuesto por dicha ley, será nulos de pleno derecho.<sup>37</sup>

83. Luego entonces, es claro que los actos de disposición sobre las reservas territoriales están sujetos a un régimen jurídico que busca dar certeza sobre las autoridades competentes y sus facultades. De ahí que el hecho de que en las normas reclamadas no se establezcan estas reglas de disposición no las vuelve inconstitucionales, pues en todo caso dichas reglas están previstas en otros orde-

---

utilidad pública; las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos y los demás bienes inmuebles y muebles no considerados entre los señalados, que tengan un interés público, sean de uso común y no pertenezcan al Estado o a los particulares; y,

"II. De dominio privado: las tierras de propiedad municipal, no comprendidas en la anterior fracción, ubicadas dentro de la circunscripción territorial del Municipio, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares; los bienes muebles que se encuentren dentro del territorio del Municipio, considerados mostrencos; los bienes que hayan formado parte del patrimonio de corporaciones y organismos públicos municipales que se extingan o liquiden; los bienes muebles de propiedad municipal, al servicio de los Ayuntamientos; los bienes inmuebles y muebles que el Municipio adquiera y que no sean de uso común o estén afectados a un servicio público; los bienes inmuebles adquiridos por el Municipio mediante procedimientos de derecho público, destinados a la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

"Los bienes mencionados pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna actividad que se equipare a un servicio público. Los bienes que formen parte del patrimonio municipal, y que por su naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de habitación popular, se considerarán bienes inmuebles del dominio privado del Municipio."

<sup>36</sup> "Artículo 71. En los casos de bienes de dominio privado del Estado, se podrán celebrar todos los contratos que regula el derecho común, con exclusión de la donación y del comodato, salvo que estos contratos estén expresamente autorizados por la presente ley."

<sup>37</sup> "Artículo 69. Los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen las dependencias y organismos descentralizados del Ejecutivo del Estado y los Municipios en contravención a lo dispuesto por esta ley, serán nulos de pleno derecho.

"Cuando los inmuebles estatales o de dominio público de los organismos descentralizados, sean objeto de alguno de los actos o contratos que sean nulos conforme a este artículo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas podrán recuperarlos administrativamente y determinará su aprovechamiento conforme a la política inmobiliaria del Gobierno Estatal, o según sea el caso, los entregará el organismo descentralizado que corresponda."



namientos legales, sin que al efecto exista una reserva de fuente que obligue al legislador a contemplarlas en el decreto impugnado. Por tanto, debe declararse infundado dicho argumento.

84. En ese mismo sentido, deben estimarse infundados los argumentos de la Comisión promovente en los cuales hace valer que el artículo 4, en sus fracciones V, VI, VII, VIII y IX, vulnera el artículo 40, fracciones X y XIV, de la Constitución del Estado de Morelos, al no contemplar la facultad de autorización por parte del Congreso del Estado en materia de venta, hipoteca o cualquier otro gravamen sobre bienes raíces del Estado, así como en materia de contratación de empréstitos o créditos. Las fracciones referidas de la Constitución Local, establecen lo siguiente:

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"...

"X. En materia de deuda pública:

"a) Establecer, observando las prohibiciones y limitaciones previstas por el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la expedición de una ley, las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y los organismos y empresas intermunicipales, podrán contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas, así como fijar anualmente en las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios los conceptos y montos respectivos.

"b) Autorizar, conforme a las bases establecidas en la ley, al Estado, a los Municipios, a los organismos descentralizados estatales o municipales, a las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, a los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y a los organismos y empresas intermunicipales, para la contratación de empréstitos o créditos; para la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos que les correspondan o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto al cumplimiento de todo tipo de



obligaciones o empréstitos; y para las demás modalidades y actos jurídicos que, en términos de lo previsto por la misma la requieran.

"...

"XIV. Autorizar la venta, hipoteca o cualquier otro gravamen de bienes raíces del Estado, así como todos los actos o contratos que comprometan dichos bienes en uso o concesión en favor de particulares y de organismos públicos."

85. En primer lugar, debe advertirse que dicho argumento plantea una contradicción entre la norma cuestionada y la Constitución Local, lo cual no es propio del presente medio de control, ya que en este mecanismo lo que se busca analizar son las contradicciones existentes entre las normas secundarias y la Constitución General, por lo que el parámetro de regularidad que el accionante pretende establecer a fin de analizar su argumento es impropio de este medio de control.

86. Pero, adicionalmente a la imposibilidad de aplicar el parámetro de regularidad pretendido por el accionante, en relación con la autorización en materia de venta, hipoteca o cualquier otro gravamen sobre bienes raíces del Estado, lo cierto es que su razonamiento parte de un entendimiento descontextualizado de las normas cuestionadas, pues si bien en ellas no se refiere nada sobre la facultad del Congreso para autorizar este tipo de actos, lo cierto es que ello es así porque tal regulación está establecida en la Ley de Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, pues en sus artículos 99 y 100, los cuales han quedado transcritos en párrafos anteriores, se establece expresamente que para enajenar y ofertar reserva territorial es necesaria la autorización del Congreso del Estado.

87. Lo mismo debe decirse sobre la materia de contratación de empréstitos o créditos, pues aunque pudiera suplirse la deficiencia de la queja a fin de reconstruir el parámetro de regularidad constitucional y referirlo al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General,<sup>38</sup> lo cierto es que sucede lo mismo que

<sup>38</sup> "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.





con el argumento anterior, el accionante parte de una lectura desarticulada del precepto combatido, pues el establecimiento de las facultades de la Comisión de Reservas Territoriales no deroga en sentido alguno el régimen legal y constitucional al que se encuentra sujeta la contratación de deuda pública, por lo que los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución General; 40, fracción X, de la Constitución Local y, en general, la normativa federal y local en la materia de deuda pública, habrá de cumplirse en caso de que se actualicen los supuestos que al efecto se prevén, sin que la norma controvertida genere un régimen especial o de excepción a la normativa en la materia.

88. Por otro lado, la Comisión accionante sostiene que la facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo a través de la Comisión de Reservas Territoriales implica una facultad de confiscación de bienes, lo cual vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, generando incertidumbre al no establecerse requisitos para tal actuación.

89. La confiscación de bienes es una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional,<sup>39</sup> consistente en la apropiación sin título legítimo y sin contra-

---

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

**"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.**

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

<sup>39</sup> 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.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el



prestación por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos.<sup>40</sup>

90. Sin embargo, de la lectura de las fracciones del artículo 4 que se impugnan, no se advierte que alguna de ellas autorice a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales para confiscar bienes. Por el contrario, en ellas se prevén las facultades para ejecutar acciones tendientes a la regularización territorial, la adopción de mecanismos que regulen e incentiven la disponibilidad de suelo, la creación de entidades ejecutoras de los recursos dirigidos a atender las ne-

---

decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia."

<sup>40</sup> Este concepto fue reconocido por este Tribunal Pleno en las siguientes tesis aisladas:

"PEDIMENTO ADUANAL. LA IMPOSIBILIDAD DE RECTIFICARLO EN SU INTEGRIDAD, DESPUÉS DE ACCIONAR EL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA, NO CONSTITUYE UNA CONFISCACIÓN DE BIENES PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 62 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 1996). La confiscación de bienes es la apropiación por parte de autoridad de la totalidad de los bienes de una persona o una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena prohibida por el artículo 22 constitucional. De lo anterior deriva que el artículo 62 de la Ley Aduanera, vigente hasta el 31 de marzo de 1996, al establecer limitaciones y requisitos para modificar el pedimento aduanal, después de haber accionado el mecanismo de selección aleatoria y, derivado de ello, la restricción de solicitar saldos a favor, no viola el artículo constitucional referido, toda vez que con ello no se advierte que se autorice una apropiación sin título legítimo y sin contraprestación de los bienes del gobernado."

"MERCANCÍA EXTRANJERA. SU PERDIDA EN FAVOR DEL FISCO FEDERAL POR NO ACREDITARSE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS, NO CONSTITUYE CONFISCACIÓN DE BIENES (ARTÍCULO 130 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1988). La introducción ilegal de mercancía extranjera configura la infracción de contrabando, por violación de una ley de carácter prohibitivo determinada por la omisión de solicitar y obtener el permiso previo de importación y pagar el impuesto correspondiente y, asimismo, incurre en la infracción indicada quien adquiera, comercie, enajene o tenga en su poder, por cualquier título, mercancía extranjera, sin comprobar su legal estancia en el país; en esa virtud, el infractor se hace acreedor, además de al pago de una multa consistente en un tanto del impuesto que deba cubrirse, más el cincuenta por ciento del valor de la mercancía, a la pérdida de la propiedad de la misma en favor del fisco federal, según lo dispone el artículo 130 de la Ley Aduanera; y si bien esto constituye un acto de privación de bienes por parte de la autoridad, no encuadra en las características que delimitan el concepto de la confiscación, porque no se configura el elemento definitorio, consistente en la apropiación violenta y sin derecho por parte de la autoridad, de la totalidad de sus bienes, ni de una parte significativa de los mismos, sino que realmente se trata de la figura jurídica del decomiso, según es posible concluir, si se considera que esta sanción, impuesta por la ley, se limita a la afectación de la mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se comprueba por el gobernado. Asimismo, se advierte que existe una relación causal entre el bien afectado y el orden o el interés público, si se atiende a los fines de regulación económica que animan a la materia de derecho aduanero, por lo que tal privación de bienes no es violatoria del artículo 22 constitucional."



cesidades de suelo, así como la coordinación con las políticas y programas federales, la estructuración y contratación de fuentes de fondeo y financiamiento para el cumplimiento de su objeto, la realización de cualquier acto jurídico destinado a la constitución de reservas territoriales, la adquisición y enajenación de valores, títulos y acciones de empresas relacionadas con su objeto, así como la celebración de los contratos correspondientes para la transferencia de reservas territoriales o de suelo.

91. Ninguna de estas prerrogativas se refiere a la posibilidad de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales de confiscar bienes en perjuicio de las personas. Cabe aclarar que, en relación con la conformación de reservas territoriales, la Ley de Ordenamiento Territorial del Estado de Morelos establece que se consideran causas de utilidad pública las acciones necesarias para la generación y constitución de reserva territorial patrimonial que promuevan los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado.<sup>41</sup>

92. Por su parte, el artículo 102 del referido ordenamiento legal establece que a los Ayuntamientos y al Gobierno del Estado les corresponderá asignar los recursos necesarios para la adquisición y constitución de la reserva territorial que permitan el cumplimiento de los programas aprobados.<sup>42</sup> En ese contexto, los artículos 117 y 118, establecen lo siguiente:

**"Capítulo V  
"De la expropiación estatal para  
fines del desarrollo urbano sustentable**

**"Artículo 117.** Para efectos de expropiación, se considerará como causa de utilidad pública las que se indican en la Ley de Expropiaciones, tanto federal

<sup>41</sup> "Artículo 98. Se consideran causas de utilidad pública las acciones necesarias para la generación y constitución de reserva territorial patrimonial que promuevan los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales."

<sup>42</sup> "Artículo 102. Corresponde a los Ayuntamientos y al Gobierno del Estado asignar los recursos necesarios para la adquisición y constitución de la reserva territorial que permitan el cumplimiento de los programas aprobados, recursos que serán aportados al fondo financiero denominado Fondo para la Reserva Territorial del Estado de Morelos, mismos que se destinarán exclusivamente a la adquisición de predios que se constituyan como reserva territorial y serán administrados por la comisión y los Municipios correspondientes."



como estatal, así como el procedimiento expropiatorio, la determinación de los importes y condiciones para el pago de las indemnizaciones, se sujetarán a la legislación en la materia."

**"Artículo 118.** Corresponderá a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, en colaboración con las dependencias del Ejecutivo Estatal, la integración de los expedientes técnicos y la tramitación del procedimiento expropiatorio ante las instancias correspondientes hasta su publicación."

93. Sin embargo, tales previsiones claramente no se refieren a la confiscación de bienes, sino a la figura de la expropiación, la cual es una institución que se encuentra reconocida expresamente por el artículo 27 de la Constitución General<sup>43</sup> y que conceptualmente se opone a la confiscación, pues para su procedencia es necesaria la existencia de una causa de utilidad pública, debe mediar una indemnización en favor de la persona y debe sujetarse a los requisitos y procedimientos establecidos en la ley. Por tanto, es claro que se trata de figuras distintas.

94. En consecuencia, toda vez que, contrario a lo que afirma la accionante, de la revisión del precepto impugnado y de su interpretación sistemática no se advierte la facultad de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales para confiscar bienes en perjuicio de los particulares, se estima infundado dicho planteamiento.

95. Finalmente, se arriba a la misma conclusión respecto del argumento según el cual la norma impugnada es inválida por contravenir la fracción VII del artículo 73 de la Constitución General, al otorgar a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales facultades exclusivas pertenecientes al Congreso del Estado y al Congreso de la Unión en materia fiscal, consistentes en la posibilidad de establecer contribuciones.

96. Es infundado porque de la lectura del artículo 4 del decreto impugnado en las fracciones que se tildan de inconstitucionales no se advierte autorización

---

<sup>43</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."



alguna otorgada a la referida Comisión de Reservas para establecer contribuciones, pues sin desconocer que los actos que celebre dicho organismo podrían dar lugar a la actualización de ciertas contribuciones en materia inmobiliaria (derechos, impuestos por adquisición de inmuebles, etcétera), ello no significa en sentido alguno que la Comisión por sí pueda imponerlas o regularlas, de ahí que no se advierte elemento que permita concluir que se está invadiendo injustificadamente la facultad contributiva que corresponde a los Congresos Federal y Locales.

97. Por tanto, toda vez que los argumentos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos resultaron infundados, debe reconocerse la **validez del artículo 4, fracciones V, VI, VII, VIII y IX**, del Decreto Mil Ochocientos Cuatro que reforma distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el Organismo Descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

Por lo expuesto y fundado, se:

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 2, fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, fracciones XV y XVI, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro, por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 4, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro, por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de marzo de dos



mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de 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, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 2, fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 4, fracciones XV y XVI, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro, por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa, el Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra



de los párrafos del ochenta y cuatro al ochenta y siete, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, del Decreto Número Mil Ochocientos Cuatro, por el que se reforman distintas disposiciones del diverso Número Ciento Noventa y Uno que crea el organismo descentralizado denominado "Comisión Estatal de Reservas Territoriales", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

### En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

**Nota:** Las tesis aisladas de rubros: "CONFISCACIÓN. ACTOS QUE NO LA CONSTITUYEN.", "PEDIMENTO ADUANAL. LA IMPOSIBILIDAD DE RECTIFICARLO EN SU INTEGRIDAD, DESPUÉS DE ACCIONAR EL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA, NO CONSTITUYE UNA CONFISCACIÓN DE BIENES PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 62 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 1996)." y "MERCANCÍA EXTRANJERA. SU PERDIDA EN FAVOR DEL FISCO FEDERAL POR NO ACREDITARSE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS, NO CONSTITUYE CONFISCACIÓN DE BIENES (ARTÍCULO 130 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1988)." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas con las claves XIII.1o.7 A, P. LXXI/2000 y P. LXXV/96, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IV, agosto de 1996, página 644, con número de registro digital: 201663, XI, abril de 2000, página 121, con número de registro digital: 191956 y III, mayo de 1996, página 114, con número de registro digital: 200127, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 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 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO DE AQUÉLLA, INCLUYENDO LAS RELATIVAS A LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y A LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE ADVIERTE UNA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE LA LEY REGLAMENTARIA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE LLEVAR A CABO EL ANÁLISIS CORRESPONDIENTE, DE FORMA INCIDENTAL, E INAPLICAR PARA EL CASO CUALQUIER DISPOSICIÓN QUE RESULTE CONTRARIA AL TEXTO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DE LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES PROCESALES DEBE SEGUIR EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE*, A EFECTO DE EVITAR QUE LOS FORMALISMOS IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE* ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) PARA PROMOVERLA ESTÁ SUPEDITADA A QUE HAGA VALER VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.**





**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA FACULTAD DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA RESPECTO DE LEYES FEDERALES Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA PENAL Y PROCESAL PENAL NO IMPLICA QUE EL RESTO DE LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ESTÉN IMPEDIDOS PARA HACERLO CONTRA NORMAS DE ESA NATURALEZA.**

**VIII. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN TORNO A SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES", 304 BIS, 304 TER Y 304 TER 1 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).**

**IX. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE AQUÉL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES", 304 BIS, 304 TER Y 304 TER 1 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).**

**X. NORMAS PENALES. ELEMENTOS QUE LAS CONSTITUYEN.**

**XI. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN TORNO A SU IMPRESCRIPTIBILIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES", 304 BIS, 304 TER Y 304 TER 1 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).**



**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA EL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES", 304 BIS, 304 TER Y 304 TER 1 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, ASÍ COMO DEL SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES CON EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES", 304 BIS, 304 TER Y 304 TER 1 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, ASÍ COMO DEL SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE ENERO 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ERIKA YAZMIN ZARATE VILLA.



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que reforman diversos artículos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla*, publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de esa entidad.

## I ANTECEDENTES

**Demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH" o "la Comisión") impugnó los artículos 128 Bis, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla (en adelante "Código Penal local"), reformados y adicionados mediante el decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de esa entidad. En su único concepto de invalidez, la CNDH planteó lo siguiente:<sup>1</sup>

**"Único:** El Congreso de Puebla hizo diversas modificaciones relacionadas con la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, así como de la punición aplicable en diversos supuestos. Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal ello es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, pues en dicha norma se le facultó para emitir las correspondientes leyes generales en materia de secuestro, desaparición forzada y otras formas de privación de la libertad, trata de personas, entre otros. Por ende, ellos son los únicos facultados para expedir las leyes generales que establezcan como mínimo los tipos penales y las sanciones correspondientes para los delitos relacionados con desaparición forzada, y no el Congreso Local.

<sup>1</sup> Escrito de demanda. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, páginas 1 a 24.



"Legislar en una materia sobre la que no tiene competencia viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Por un lado, la doble regulación (pues el delito ya está previsto en la ley general) genera inseguridad jurídica tanto para los operadores de la norma como para los ciudadanos, al no tener certeza de qué legislación les será aplicable. Por otro lado, la emisión de las normas impugnadas viola el principio de legalidad –que garantiza las autoridades sólo puedan actuar conforme a lo que la legislación les permite–, pues el Congreso Local no está facultado para establecer el tipo penal en materia de desaparición forzada."

2. **Trámite.** El presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor en el procedimiento.<sup>2</sup> Éste previno a la promovente para que presentara copia certificada de la documentación que la acreditara con el carácter que ostentaba.<sup>3</sup> Una vez que se tuvo por cumplida la prevención, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y requirió a las autoridades para que rindieran sus respectivos informes.<sup>4</sup>

3. **Informes.** El Ejecutivo y Legislativo Locales los rindieron. El Legislativo planteó dos causas de improcedencia y, en general, ambos defendieron la constitucionalidad de las normas impugnadas.<sup>5</sup> Respecto a los conceptos de invalidez planteados, refirieron:

"a) **Congreso Local:** i) 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 es inconstitucional al otorgar un día más para presentar la demanda, cuando la Constitución Federal es clara en que sólo son 30 días naturales, por ende, al haberse presentado la demanda el lunes nueve de diciembre, y no el

<sup>2</sup> Acuerdo de diez de diciembre de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 30-31.

<sup>3</sup> Acuerdo de once de diciembre de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 32-33.

<sup>4</sup> Acuerdo de trece de enero de dos mil veinte. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 40-43.

<sup>5</sup> Escritos de contestación. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 123-149 (Congreso del Estado) y 321-331 (Poder Ejecutivo del Estado).



domingo ocho (fecha en que fenecía el plazo de 30 días naturales), la misma debe declararse extemporánea; y ii) la CNDH no tiene legitimación para impugnar normas penales, ya que la Constitución Federal concede tal facultad exclusivamente al fiscal general.

"Asimismo, las normas impugnadas no son inconstitucionales. La accionante hizo una mala interpretación del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, pues el segundo párrafo es claro en cuanto a que se trata de una materia concurrente en el que las leyes generales contemplarán la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

"Además, el argumento de la accionante es contradictorio. Por un lado, sostiene que deben armonizarse los ordenamientos locales, en el ámbito de sus competencias, con las leyes generales conforme al artículo noveno transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y por el otro, considera que el Congreso Local no tiene competencia para regular sobre tipo penal y penas aplicables en esta materia.

"El artículo 2 de dicha ley general contempla el establecimiento, distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de distintos órdenes de gobierno para buscar a personas desaparecidas y no localizadas, esclarecer los hechos, así como prevenir, investigar, sancionar y erradicar este tipo de delitos. Al ser una materia concurrente, el Congreso Local sólo cumplió con la obligación prevista en el régimen transitorio de la ley general para armonizar su legislación local, lo cual sucedió con los artículos impugnados. Finalmente, contrario a lo que se puede deducir de los argumentos de la accionante, las normas impugnadas sí respetaron el proceso Legislativo Local.

**"b) Poder Ejecutivo Local:** las normas impugnadas son constitucionales y se emitieron con fundamento en las disposiciones primera y novena transitorias de la ley general que ordenan a las entidades federativas a reformar y armonizar la legislación que corresponde a su ámbito competencial.

"Tanto la Constitución Federal como la ley general reconocen que ésta es una materia concurrente en la que participan los Estados, Municipios y la



Federación, lo cual se confirma con el artículo 2 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y con los artículos 24, 25 y 26 del mismo ordenamiento, que disponen que cuando no se actualice el supuesto para que conozca la Federación, corresponderá a las entidades federativas el prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos de desaparición forzada. En este orden de ideas, dado que se reconoce competencia a las autoridades locales para ello, y las normas contribuyen a este propósito y debe reconocerse su constitucionalidad."

4. **Alegatos.** El Ministro instructor tuvo por rendidos los informes y les concedió un plazo de cinco días para que se formularan los alegatos correspondientes por escrito.<sup>6</sup> La actora remitió escrito reiterando la inconstitucionalidad de las normas,<sup>7</sup> mientras que las autoridades defendieron la constitucionalidad de las normas y reiteraron las causas de improcedencia.<sup>8</sup>

## II. COMPETENCIA

5. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>9</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en

<sup>6</sup> Acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinte. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 423-424.

<sup>7</sup> Escrito de alegatos de CNDH. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019.

<sup>8</sup> Escrito de alegatos del Congreso Local. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 429-434.

<sup>9</sup> **"Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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



adelante ley reglamentaria);<sup>10</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>11</sup> en relación con el punto segundo, fracción del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.<sup>12</sup> Ello, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 128 Bis, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla, reformados y adicionados mediante el decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad.

### III. OPORTUNIDAD Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A ESTE TEMA

6. El Congreso Local planteó como causal de improcedencia que el artículo 60 de la ley reglamentaria es inconstitucional porque prevé una regla distinta a la del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con ese Congreso, mientras este último artículo prevé que el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales, la ley reglamentaria altera esa regla y prevé que si el último día es inhábil la demanda podrá presentarse al día hábil siguiente. En ese sentido, se argumenta que la norma referida debe declararse inconstitucional y que el domingo ocho de diciembre de dos mil diecinueve debe considerarse como el último día para la presentación de la demanda. Por tanto –continúa–, si la demanda fue presentada el lunes nueve de diciembre, la misma resulta extemporánea.

---

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; ..."

<sup>10</sup> **"Artículo 10. de la ley reglamentaria.** 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."

<sup>11</sup> **"Artículo 10 de la Ley Orgánica del PJF.** 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; ..."

<sup>12</sup> **"Acuerdo General Plenario Número 5/2013.** ...

**"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;"



7. Esta causal de improcedencia hecha valer por el Congreso Local es **infundada**. Para llegar a tal conclusión, este Tribunal Pleno analizará el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley reglamentaria. Al respecto, es necesario considerar que las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de **orden público**.<sup>13</sup> Por revestir tal carácter, la parte final del artículo 19 de la ley reglamentaria prevé que, en todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.<sup>14</sup> Asimismo, dado que el legislador no ha establecido algún límite temporal para hacer valer dichas causales, la parte interesada puede invocarlas en cualquier etapa del procedimiento.<sup>15</sup>

8. Tratándose de la acción de inconstitucionalidad, una vez iniciado el procedimiento y, en su caso, después de que haya transcurrido el plazo previsto para que el demandante o sus representantes comunes formulen aclaraciones, el Ministro instructor<sup>16</sup> dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que **rindan un informe** que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada o la **improcedencia** de la acción de inconstitucionalidad.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 392.

<sup>14</sup> "Artículo 19 de la ley reglamentaria. Las controversias constitucionales son improcedentes: ..." En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 392.

<sup>16</sup> "Artículo 24 de la ley reglamentaria. Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución."

<sup>17</sup> "Artículo 64 de la ley reglamentaria. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos





9. No es obstáculo a lo anterior que los argumentos relativos a la actualización de alguna causal de improcedencia, formulados por las autoridades en sus informes, estén vinculados con el estudio de constitucionalidad de alguna de las normas que rigen el procedimiento de este medio de control. Si bien el objeto de estudio en la acción de inconstitucionalidad es la posible contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>18</sup> esta Suprema Corte puede analizar **incidentalmente** el planteamiento de las autoridades en relación con las leyes que regulan el procedimiento y, en este caso, las causales de improcedencia y la oportunidad de la demanda.

10. Esta conclusión no solo deriva de que las disposiciones que prevén las causales de improcedencia detentan un carácter de orden público, sino también de la naturaleza de las normas que integran la ley reglamentaria y de la competencia de esta Suprema Corte como garante de la **supremacía constitucional**. Si bien la ley referida es reglamentaria de preceptos constitucionales, no es equivalente a la Constitución Federal y, por tanto, no debe escapar del control de regularidad constitucional.<sup>19</sup> Basta recordar que en ocasiones anteriores

---

legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

<sup>18</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 129/99, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 791.

<sup>19</sup> Con argumentos similares, esta Suprema Corte reconoció la posibilidad de analizar la constitucionalidad de disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recurso de reclamación 130/2011, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de enero de dos mil doce. Contradicción de tesis 468/2013, resuelta por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sesión de diecinueve de marzo de dos mil catorce.



este Tribunal Pleno ha precisado que en las acciones de inconstitucionalidad es posible analizar cualquier tipo de normas generales.<sup>20</sup>

11. Finalmente, si el objeto de la ley reglamentaria es salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal,<sup>21</sup> tanto en su aspecto orgánico como dogmático,<sup>22</sup> resulta imprescindible que el órgano al que corresponde su aplicación vigile que el contenido de dicho ordenamiento adjetivo no haga nugatorios esos aspectos en el ámbito procesal. Por tanto, si se advierte la posible existencia de una contradicción entre alguna de las disposiciones de la ley reglamentaria y la Constitución Federal, esta Suprema Corte puede llevar a cabo el análisis correspondiente, de forma incidental, e **inaplicar para el caso** cualquier disposición que resulte contraria al texto constitucional; particularmente, cuando exista un planteamiento expreso.

12. Por lo anterior, este Tribunal Pleno analizará el artículo 60 de la ley reglamentaria para dar respuesta al Congreso Local y, posteriormente, determinar si actualiza una causal de improcedencia. Como se precisó, el Congreso argumenta que el artículo referido es inconstitucional porque establece la posibilidad de presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad después del último día del plazo, a diferencia del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal que establece que la demanda deberá promoverse "*dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma*". El artículo 60 establece lo siguiente:

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

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 71/2000 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965.

<sup>21</sup> Exposición de motivos de la ley reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>22</sup> Jurisprudencia P./J. 73/2000 del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 484.



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."

13. De conformidad con este artículo, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales. Sin embargo, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil<sup>23</sup> siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil, pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse oportuna.<sup>24</sup> Este supuesto sobre la conclusión del plazo en un día inhábil, así como sus implicaciones para el análisis de la oportunidad de la demanda, no está previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, el supuesto fue incorporado a la ley reglamentaria como parte de la tarea del legislador ordinario de establecer la regulación procesal de los medios de control previstos en el referido artículo constitucional:

**"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 ..." (Énfasis añadido)

<sup>23</sup> **Artículo 2o.** de la ley reglamentaria. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>24</sup> Tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658.



14. De la exposición de motivos de la ley reglamentaria se advierte que tal precepto pretende "garantizar plenamente la supremacía de la Constitución".<sup>25</sup> En este sentido, es necesario considerar que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales, deben tener presente **la ratio de la norma** para evitar que los formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.<sup>26</sup> Esta conclusión deriva de la aplicación del principio **in dubio pro actione**, que opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a la procedencia de un asunto, prefiriendo aquellas interpretaciones que faciliten el ejercicio de la acción y no aquellas que lo dificulten.<sup>27</sup> Esto no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad, sino adoptar un criterio de cierre ante la duda. La iniciativa de la ley reglamentaria se orientó por las mismas consideraciones:

"En el título III del libro primero de la presente iniciativa de ley; se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Este título se compone por tres capítulos, relativos a las disposiciones de carácter general, al procedimiento y a las sentencias. Las normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual **obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que se pretende caracterice a este tipo de acciones en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto** en que un mínimo equivalente al 33% de un órgano legislativo federal o estatal o el procurador General de la República, plean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje

<sup>25</sup> Exposición de motivos de la ley reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>26</sup> En este sentido, tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.) de la Primera Sala, de título y subtítulo: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.". Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 536.

<sup>27</sup> Tesis 1a. CCVI/2018 (10a.) de la Primera Sala, de título y subtítulo: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN."



de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica."<sup>28</sup> (Énfasis añadido)

15. Por ello, se advierte que el artículo 105 constitucional puede interpretarse, al menos, en dos sentidos. Por un lado, puede considerarse que la demanda de la acción de inconstitucionalidad debe presentarse necesariamente dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, **incluso** cuando el último día del plazo es inhábil. Por otro lado, puede considerarse que la regulación de dicho supuesto corresponde al legislador ordinario a través de la ley reglamentaria. En este supuesto, la demanda de la acción también debe presentarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma; sin embargo, **excepcionalmente**, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. Este Alto Tribunal considera que la última interpretación del artículo 105 es la que resulta compatible con el objeto de la disposición constitucional en estudio y con la aplicación del principio *in dubio pro actione*. Esta interpretación no distorsiona la regla establecida por el artículo constitucional, sino que da respuesta a una hipótesis que no fue expresamente regulada por el Poder Reformador. Por tanto, bajo esta interpretación, el artículo 60 de la ley reglamentaria **no resulta inconstitucional** y, como consecuencia de esta determinación, la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso Local es **infundada**.

17. Ahora corresponde establecer la oportunidad del ejercicio de la acción. Ello considerando que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. No obstante, si el último día es inhábil, podrá presentarse al día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria.<sup>29</sup>

18. Si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el viernes ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el plazo para presentar la

<sup>28</sup> Exposición de motivos de la ley reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>29</sup> "Artículo 60 de la ley reglamentaria. 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



demanda inició el sábado nueve de noviembre de dos mil diecinueve y concluyó el domingo ocho de diciembre del mismo año, día inhábil en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>30</sup> Por lo tanto, si la Comisión presentó la demanda el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes nueve de diciembre de dos mil diecinueve,<sup>31</sup> es claro que la misma es oportuna.<sup>32</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA

19. Sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. Dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario [artículos 11<sup>33</sup> y 59<sup>34</sup> de la ley reglamentaria].

---

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."

<sup>30</sup> "Artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>31</sup> Sello de la oficina de certificación judicial y correspondencia. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 24, vuelta.

<sup>32</sup> Sirve de apoyo a esta conclusión la tesis aislada 2a LXXX/99 de la Segunda Sala, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con 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, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658.

<sup>33</sup> "Artículo 11 de la ley reglamentaria. 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. ..."

<sup>34</sup> "Artículo 59 de la ley reglamentaria. 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."



20. En el caso que ahora se estudia, el órgano que presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad fue la CNDH. Este órgano se encuentra facultado para promoverla cuando impugne normas generales –ya sean emitidas por el Congreso de la Unión o por algún otro Congreso Local– que estime contravenir derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en tratados internacionales, conforme al inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>35</sup> Ello, *contrario sensu*, implica que no tiene legitimación para promover el medio si no argumenta violaciones a derechos humanos.

21. Sobre este aspecto, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, este Tribunal Pleno sostuvo que la legitimación solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción –en el sentido procesal–, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por las normas controvertidas es una cuestión que atañe al estudio de fondo. Por tal razón, para efectos de la legitimación, es suficiente con que en sus conceptos de invalidez las Comisiones planteen algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado (legitimación) definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.<sup>36</sup>

22. En su demanda, la CNDH impugna los artículos 128 Bis, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla porque violan, por un

<sup>35</sup> **"Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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; ..."

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 22/2009, fallada cuatro de marzo de dos mil diez por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, páginas 37-39.



lado, el derecho a la seguridad jurídica al establecer una doble regulación del delito de desaparición forzada –ya tipificado en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas– lo que genera incertidumbre sobre qué legislación será aplicable. Por otro lado, vulneran el principio de legalidad, pues el Congreso Local no tiene competencia para tipificar el delito y fijar una punibilidad, debido a que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal reservó exclusivamente al Congreso de la Unión dicha facultad. Dado que su planteamiento sí está vinculado con posibles violaciones a derechos humanos, este Tribunal Pleno estima que la accionante sí cuenta con legitimación en la causa.

23. Ahora bien, conforme a los artículos 15, fracción I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>37</sup> y 18 de su reglamento interno,<sup>38</sup> la representación de la CNDH corresponde a su presidente. Dado que la demanda fue promovida y firmada por María del Rosario Piedra Ibarra,<sup>39</sup> en su carácter de presidenta de la CNDH, y en virtud de que acreditó dicho cargo con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en la que se comunica que, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión por un lapso de cinco años (el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinti-

<sup>37</sup> **"Artículo 15 de la Ley de CNDH.** 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 ..."

<sup>38</sup> **"Artículo 18 del Reglamento Interior de CNDH.** (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."

<sup>39</sup> Firma de la demanda presentada. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 24.





cuatro),<sup>40</sup> se llega a la conclusión de que la accionante cuenta con legitimación en el proceso.

24. Por otra parte, se procede a analizar la segunda causa de improcedencia alegada por el Congreso Local, que se refiere a una temática relacionada con este apartado.

25. En esa segunda causal el Congreso de la entidad alega que la CNDH carece de legitimación para impugnar normas en materia penal, pues el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal reserva exclusivamente al Fiscal general tal facultad, mientras que el inciso g) –que legitima a la CNDH– sólo le permite impugnar normas que sean violatorias de derechos humanos. El argumento es **infundado**.

26. El Congreso Local parte de una premisa errónea al afirmar que sólo la Fiscalía General de la República tiene legitimación para impugnar normas en materia penal. Aunque es cierto que dicho órgano legitimado sólo puede impugnar normas en tal materia, de ninguna otra porción normativa del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal se advierte que el resto de los órganos legitimados tengan impedido impugnar normas en materia penal:

**"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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

<sup>40</sup> Copia certificada del nombramiento. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 39.



"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

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

"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;

"e) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"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;

"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;



"i) El fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; ..." (Énfasis añadido).

27. Dicha fracción y sus respectivos incisos modulan la legitimación de los órganos legitimados para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.<sup>41</sup> En cambio, existen otros incisos – como el i)–, que deben entenderse como una limitante a la legitimación que la propia Constitución Federal confiere, por ejemplo, al fiscal General como órgano legitimado.

28. Sin embargo, ello en modo alguno puede entenderse como un reconocimiento de exclusividad para ejercer la acción en contra de normas penales, pues el resto de los órganos previstos en el 105, fracción II, de la Constitución Federal podrán impugnar leyes en materia penal siempre y cuando se encuadren en los supuestos que dicha fracción les reconoce, como sucede en este caso con la CNDH que impugna los artículos del Código Penal local por considerarlos contrarios al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. De ahí que la causa de improcedencia planteada por el Congreso es **infundada**.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

29. Dado que las causas planteadas por el Congreso fueron desestimadas en los apartados anteriores –por estar relacionadas con sus temáticas–, que el Ejecutivo no planteó alguna, y que este Tribunal Pleno no advierte alguna otra de oficio, corresponde entrar al análisis de las normas impugnadas.

<sup>41</sup> Este razonamiento fue alcanzado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 27/2019, fallada el tres de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



## VI. ESTUDIO

30. La Comisión plantea en su único concepto de invalidez que los artículos 128 Bis, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1 del Código Penal local son inconstitucionales por regular el delito de desaparición forzada. Por un lado, la accionante estima que las normas vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una doble regulación de dicho delito (pues éste ya existe en la respectiva ley general) que deja en incertidumbre a los juzgadores y a los particulares sobre las normas que les serán aplicables en los procesos penales.

31. Por otro lado, la CNDH considera que las normas violan el principio de legalidad, que prevé que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza, pues los Congresos Locales carecen de competencia para regular en materia de delitos sobre desaparición forzada conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

32. Así las cosas, este Tribunal Pleno estudiará primero el argumento relativo a la falta de competencia de Legislatura Local, en virtud que es el primer elemento que se tiene que analizar para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas antes de otros vicios que se les atribuyen. Resultando fundado ese concepto de invalidez, no habrá necesidad de estudiar las otras alegaciones de la demanda.

33. Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal<sup>42</sup> –adicionada por la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince–, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales que prevean como mínimo los tipos penales y las sanciones en las materias

<sup>42</sup> "Artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios; ..."



de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto es, la Constitución Federal reconoce al Congreso Federal la competencia constitucional de legislar en materia de desaparición forzada.

34. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2015**,<sup>43</sup> este Tribunal Pleno analizó el alcance de tal disposición en materia de desaparición forzada de personas y concluyó que en esta materia rige exactamente el mismo arreglo competencial que en materia de secuestro y trata de personas, en el que la tipificación y sanción de tales delitos corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.<sup>44</sup> Dicha conclusión se corrobora con los siguientes extractos de los dictámenes emitidos por las Cámaras del Congreso:

#### "Dictamen de la Cámara de Senadores

"**TERCERA.** Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren

<sup>43</sup> Fallada el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. Ausente: el Ministro Pérez Dayán.

<sup>44</sup> Este criterio se ha reiterado en diversas acciones de inconstitucionalidad. A manera de ejemplo, en materia de secuestro, dicho criterio ha quedado plasmado en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y, recientemente, 2/2016 fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis. En lo relativo al delito de trata de personas, en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince y, recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.



contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

**"La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones –como mínimo–, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno."**

"Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales.

#### **"Dictamen de la Cámara de Diputados**

"Esta Comisión dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

"... atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas."

35. De la transcripción anterior se advierte que el Poder Reformador identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura y desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de estos delitos y, debido a ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen –como mínimo– los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.



36. Ahora bien, conforme al régimen transitorio de tal reforma constitucional,<sup>45</sup> se advierte que la misma entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **once de julio de dos mil quince**. Por ende, es claro que a partir de esa fecha las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos penales y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, mientras que el resto de las atribuciones en la materia (por ser concurrente) deben ser determinadas por la ley general correspondiente. En el caso que nos ocupa, la ley marco referida es la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a la que deberán estar sujetos los Congresos cuando pretendan regular –en el ámbito de sus competencias– cualquier otra cuestión distinta al tipo penal y sanción del delito de desaparición forzada.

37. Por todo lo anterior, las entidades federativas **no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes al delito de desaparición forzada de personas**; conclusión que ha sido reiterada por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 105/2017,<sup>46</sup> 126/2017<sup>47</sup> y 86/2019.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> **Artículos transitorios de la reforma constitucional de diez de mayo de dos mil quince.**

**"PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**"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."

<sup>46</sup> Fallada el catorce de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>47</sup> Fallada el catorce de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio.

<sup>48</sup> Fallada el veintisiete de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales,



38. Ahora bien, la accionante impugnó los siguientes artículos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla:

**"Artículo 128 Bis.** La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares.

**"Artículo 304 Bis.** Comete el delito de desaparición forzada de personas.

"I. El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

"II. El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.

"III. El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

"El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

"A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones I y II se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil unidades de medida y actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de

---

Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.





prisión y de quinientos a ochocientas unidades de medida y actualización y las personas que cometa (sic), la conducta prevista en el (sic) fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.

"Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

"Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo."

**"Artículo 304 Ter.** Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:

"I. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

"a) Durante o después de la desaparición, la persona desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;

"b) La persona desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;

"c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;

"d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;

"e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;



"f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;

"g) La persona desaparecida sea integrante de las instituciones de seguridad pública;

"h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o

"i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

"II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:

"a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;

"b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;

"c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y

"d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte."

**"Artículo 304 Ter 1.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza." (Énfasis añadido).



39. **Las disposiciones** establecen cuestiones relacionadas directamente con el tipo penal y su punibilidad, tales como: **a)** la imprescriptibilidad del delito (artículos 128 Bis y 304 Ter 1); **b)** las circunstancias de hecho para tener por actualizado el tipo penal (artículo 304 bis, fracciones I a IV); **c)** la punibilidad (artículo 304 bis, últimos tres párrafos), y **d)** atenuantes o agravantes de la pena aplicable (artículo 304 ter, fracciones I y II).

40. Al respecto conviene destacar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad de 125/2017,<sup>49</sup> determinó que toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales que dan contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.

41. En esa lógica, este Tribunal Pleno considera que los **tipos penales** son la descripción de una conducta acreedora de pena, que se componen de tres elementos: **a) objetivo**, que puede ser percibido por los sentidos, tales como la conducta (acción u omisión), el bien jurídico tutelado, sujeto activo y pasivo, circunstancias de modo tiempo y lugar, objeto material, nexo causal, entre otros; **b) normativo**, que engloba situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una especial valoración judicial, y **c) subjetivo**, que son aquellas características no observables por el autor, tales como referencias a los estados de ánimo, propósitos o estados de conciencia del autor.

42. Por consiguiente, de acuerdo con el precedente citado y con las anteriores descripciones del tipo penal, debe precisarse que el impugnado artículo 304 bis, fracciones I a IV, regula el **elemento objetivo** del tipo penal, mientras que **la pena y sus atenuantes o agravantes** se contemplan en los también impugnados 304 bis, últimos tres párrafos, y 304 ter, fracciones I y II. Al ser regulaciones sobre tipos penales, se demuestra la falta de competencia del legis-

<sup>49</sup> Fallada el dos de junio de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



lador local, atendiendo a las consideraciones de los precedentes que se establecieron al inicio de este estudio.

43. En cuanto a la imprescriptibilidad, también está vedada esa regulación para las Legislaturas Locales, ya que se encuentra prevista en el artículo 14 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas:

**"Artículo 14.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son **imprescriptibles** y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza."

44. Sobre este punto, es importante indicar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2016,<sup>50</sup> invalidó diversas normas que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro y, concretamente, se concluyó que en dicho arreglo competencial (que rige también al delito de desaparición forzada, conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 109/2015 antes citada) las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por la ley general.<sup>51</sup> Así, es claro que las normas impugnadas interfieren con el arreglo competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal previó a favor de la Federación para homologar los tipos penales en materia de desaparición forzada. De ahí que lo procedente sea declarar su **inconstitucionalidad**.

45. No pasa inadvertido que, en términos del artículo 24 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, los delitos previstos serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando: **i)** se encuentre

<sup>50</sup> Fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>51</sup> Párrafo 54 de la acción de inconstitucionalidad 2/2016.



involucrado un servidor público federal; **ii)** se actualicen las hipótesis previstas en otras legislaciones que le otorguen competencia a la Federación; **iii)** exista sentencia de un organismo internacional de protección de derechos humanos en la que determine responsabilidad del Estado Mexicano; **iv)** el Ministerio Público de la Federación lo solicite; o **v)** cuando involucre a una persona relacionada con la delincuencia organizada.<sup>52</sup> Tampoco que el artículo 25 de la misma legislación prevea que si no se actualizan cualquiera de las hipótesis antes señaladas, corresponderá la investigación, persecución y sanción del delito a las autoridades de las entidades federativas.<sup>53</sup>

46. Sin embargo, dicho arreglo competencial no afecta la conclusión alcanzada porque, como ya se explicó, la Constitución General reservó la facultad legislativa para determinar los tipos penales y sus sanciones a la Federación. Incluso el artículo 2o., fracción II, de la ley general de la materia establece que uno de los objetos de la ley es establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como los delitos

<sup>52</sup> **Artículo 24 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

"I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta ley;

"II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

"III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta ley;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

"V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

"La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada."

<sup>53</sup> **Artículo 25 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior."



vinculados y sus sanciones.<sup>54</sup> De ahí que el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en dicha norma, sin que puedan legislar sobre el tipo penal o su sanción. En este sentido, ni las referidas facultades de investigación y persecución, ni el ámbito de competencia que le pudiera reservar la ley general a la Legislatura Estatal, pueden considerarse como suficientes para no declarar la invalidez de los artículos combatidos.

## VII. EFECTOS

47. En términos de los artículos 41, fracción IV,<sup>55</sup> y 45, párrafo primero,<sup>56</sup> en relación con el 73<sup>57</sup> de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

### I. Declaración de invalidez

48. En el apartado anterior se ha **declarado la invalidez** de los artículos 128 Bis únicamente en la porción "*desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares*", 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionados me-

<sup>54</sup> **"Artículo 2 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.** La presente ley tiene por objeto: ...

"II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;"

<sup>55</sup> **"Artículo 41 de la ley reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"...

<sup>56</sup> **"Artículo 45 de la ley reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

<sup>57</sup> **"Artículo 73 de la ley reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



dian­te el de­cre­to pu­bli­ca­do el o­cho de no­vie­m­bre de dos mil die­ci­nue­ve en el Pe­riódico Ofi­cial de esa en­ti­dad.

49. Asi­mis­mo, con fun­da­men­to en el ar­tí­cu­lo 41, frac­ción IV, de la ley re­gla­men­ta­ria, este Al­to Tri­bu­nal con­si­de­ra que debe de­clararse la **invalidez por exten­sión** del ar­tí­cu­lo tran­si­to­rio se­gun­do del de­cre­to im­pug­na­do. Di­cho pre­cep­to es­ta­blece lo si­guiente:

**"SEGUNDO.** En lo apli­ca­ble se de­berá ob­ser­var lo dis­pues­to en el ar­tí­cu­lo dé­ci­mo tran­si­to­rio del De­cre­to por el que se ex­pide la Ley Ge­ne­ral en Ma­te­ria de Desapa­ri­ción For­za­da de Per­so­nas, Desapa­ri­ción Co­me­ti­da por Par­ti­cu­la­res y del Si­ste­ma Na­cio­nal de Bús­que­da de Per­so­nas."

50. El ar­tí­cu­lo re­fe­ri­do de­pen­de del cum­plimien­to de las dis­po­si­cio­nes que han si­do ana­li­za­das e in­vali­da­das en esta ac­ción de in­con­sti­tu­cio­nalidad. Tal como ha pre­ci­sa­do este Al­to Tri­bu­nal, se de­ben ex­ten­der los efec­tos de la de­claratoria a to­das aque­llas nor­mas cuya va­li­dez de­pen­da de la pro­pia nor­ma in­vali­da­da, sean de igual o me­nor je­rar­quía que la de la com­ba­ti­da, si re­gulan o se re­la­cio­nan di­rec­ta­men­te con al­gún as­pec­to pre­vis­to en ésta, aun cuando no ha­yan si­do im­pug­na­das, pues el vín­cu­lo de de­pen­den­cia que exis­te entre ellas de­ter­mi­na, por el mis­mo vicio que la in­vali­da­da, su con­tra­po­si­ción con el or­den con­sti­tu­cio­nal que debe pre­va­le­cer. Por ello, en vía de con­se­cuencia, de­ben ex­ten­derse los efec­tos de la de­claratoria de in­validez al ar­tí­cu­lo tran­si­to­rio se­gun­do del de­cre­to im­pug­na­do.

51. Al res­pec­to, re­sulta apli­ca­ble la ju­ris­p­ru­den­cia P./J. 32/2006 de este Tri­bu­nal Pleno, de ru­bro: "ACCIÓN DE IN­CON­STI­TU­CIO­NALIDAD. EX­TEN­SIÓN DE LOS EFEC­TOS DE LA DE­CLARACIÓN DE IN­VALI­DEZ DE UNA NOR­MA GE­NE­RAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HA­YAN SI­DO IM­PUG­NA­DAS, SEAN DE­PEN­DIENTES DE AQUÉLLA."<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Tesis ju­ris­p­ru­den­cial P./J. 32/2006, del Tri­bu­nal Pleno, de ru­bro: "ACCIÓN DE IN­CON­STI­TU­CIO­NALIDAD. EX­TEN­SIÓN DE LOS EFEC­TOS DE LA DE­CLARACIÓN DE IN­VALI­DEZ DE UNA NOR­MA GE­NE­RAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HA­YAN SI­DO IM­PUG­NA­DAS, SEAN DE­PEN­DIENTES DE AQUÉLLA.". Dis­po­ni­ble en el *Semanario Ju­di­cial de la Fe­de­ra­ción y su Ga­ce­ta*, No­vena Época, To­mo XXIII, fe­bre­ro de 2006, pá­gi­na 1169.



## II. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,<sup>59</sup> en relación con el 73,<sup>60</sup> de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al Congreso del Estado de Puebla.

53. Aunado a ello, y en virtud de que **los artículos impugnados son materia penal que regulan cuestiones relacionadas con la tipificación de un delito**, los efectos de la declaratoria de invalidez **deberán retrotraerse** a la entrada en vigor del decreto impugnado, lo cual sucedió al día siguiente de su publicación;<sup>61</sup> esto es, el **nueve de noviembre de dos mil diecinueve**. Los **procesos penales iniciados** con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que **se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas** previa reposición del procedimiento, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

54. Finalmente, para el eficaz cumplimiento del fallo, también **deberá notificarse** al titular del Poder Ejecutivo Local, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la referida entidad federativa.

55. Por lo expuesto y fundado.

<sup>59</sup> **"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."

<sup>60</sup> **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>61</sup> **"Artículo primero transitorio del decreto impugnado.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."





## SE RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa "desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares", 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de noviembre de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo transitorio segundo del referido decreto, en los términos de los apartados VI y VII de esta decisión, las cuales surtirán sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

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

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

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

### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de 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, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema (en cuanto a declarar infundada la causa de improcedencia atinente a la extemporaneidad de la demanda), a la legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema y a las causas de improcedencia.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema, consistente en estudiar el planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer en contra del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto y por no abordar el referido planteamiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema, consistente en declarar infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa "desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares", 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del



apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio segundo del decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 3) determinar que la declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al nueve de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto reclamado, 4) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que se deberán aplicar los tipos penales y las sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, previa reposición del procedimiento, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem* y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificársele al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Puebla.

### En relación con el punto resolutive tercero:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**Nota:** Las tesis aisladas 1a. CCVI/2018 (10a.) y 1a. CCXCI/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 8 de agosto de 2014 a las 08:05 horas, con números de registro digital: 2018780 y 2007064, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de julio de 2021 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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 15 de julio de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

